

CAI
FN
-1995
E57

Governance
Publications




ENHANCING THE
SAFETY AND SOUNDNESS
OF THE CANADIAN
FINANCIAL SYSTEM

February 1995



3 1761 11554165 8

Canada



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115541658>



ENHANCING THE SAFETY AND SOUNDNESS OF THE CANADIAN FINANCIAL SYSTEM

Changes to the framework regarding:

The supervisory system for federally-regulated financial institutions, the federal deposit insurance system, the arrangements in place for protecting policyholders of life and health insurance companies, and federal oversight of clearing and settlement systems.



For additional copies of
this document please contact:

Distribution Centre
Department of Finance
300 Laurier Avenue West
Ottawa K1A 0G5

Telephone: (613) 995-2855
Facsimile: (613) 996-0518



PREFACE

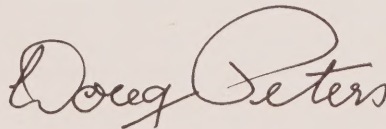
Canadians can be proud of their world-class financial system which provides a full range of competitive financial services to every corner of the country and internationally, as well as employment for many.

Nevertheless, the failures of a few financial institutions have focused public attention on certain aspects of the regulatory and supervisory systems for federally regulated financial institutions and some people have also called for changes to the deposit insurance system. Recently, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce released a major report containing 42 recommendations, many of which are reflected in this proposed package of measures. In the previous Parliament, the Standing House of Commons Committee on Finance reviewed matters related to the deposit insurance system as a result of the failures of some trust companies. These reviews, in addition to numerous other studies, have concluded that the regulatory and supervisory systems in Canada are fundamentally sound, but that there is room for some improvement to protect the interests of Canadians and to enhance the safety and soundness of the system.

It is now time for the federal government to act on these matters and I am doing so by bringing forward proposals for change. The policies that I am proposing in this document will soon be the subject of consultations with interested parties and will be reflected in legislation that will be tabled as soon as possible. Some areas, like the role of the supervisory authorities in the composition of boards of directors of federally regulated financial institutions, need further discussion before work on legislative changes can be undertaken.

The Minister of Finance is responsible for many statutes that affect the operations of financial institutions. Much of this responsibility has been delegated to me in my role as Secretary of State (International Financial Institutions). I am committed to ensuring that the legislation is up-to-date so as to protect the interests of Canadians. This legislative review will enhance the safety and soundness of the Canadian financial system.

Written submissions on this policy direction are invited and should be sent to the Financial Institutions Division, Department of Finance, Ottawa, Ontario, K1A 0G5 by April 12, 1995.

A handwritten signature in black ink, reading "Doug Peters". The signature is fluid and cursive, with the first name "Doug" and last name "Peters" clearly distinguishable.

The Honourable Doug Peters
Secretary of State
(International Financial Institutions)

TABLE OF CONTENTS

Introduction	1
Background	2
Principles and Directions of Change	3
Major Elements of the Policy Package	4
1. An Early Intervention Policy	4
2. Greater Disclosure of Financial Data	8
3. Deposit Insurance Changes	10
4. Protection of Policyholders of Life and Health Insurance Companies	13
5. Developing a Stronger Prudential Framework for Federal Financial Institutions	16
6. Initiatives to Reduce Systemic Risk in Major Clearing and Settlement Systems	18
7. Other Proposals	20
Consultations Process and Next Steps	23
Annexes	
1. <i>OSFI Act</i> : Proposed Preamble and Mandate	25
2. Guide to Intervention for Federal Financial Institutions	26
3. Closure Regime	38
4. Proposed Amendments to the <i>Winding-up Act</i>	43
5. Disclosure of Financial Condition Information	52
6. Risk-Based Deposit Insurance Premiums	55
7. <i>CDIC Act</i> Amendments	57

INTRODUCTION

This paper sets out the government's proposals to improve the supervisory and regulatory systems for federally regulated financial institutions. The proposed changes will help to ensure that the supervision and regulation of Canada's financial institutions remain up-to-date and responsive to the evolving environment in which these institutions operate. With these changes, Canadians can continue to have confidence that our financial sector is safe, sound and efficient.

The government believes the supervisory and regulatory framework for federally regulated financial institutions is fundamentally sound. However, experience with financial institutions that have failed suggests that some refinements should be made. This experience also indicates the need for changes to the compensation mechanisms for depositors and for policyholders of life and health insurance companies. In addition, the government is proposing enhanced disclosure of information by financial institutions and – in order to minimize losses to policyholders, depositors and creditors – more flexible methods of restructuring financial institutions in difficulty.

Finally, the paper contains proposals to reduce systemic risk in major clearing and settlement systems. The proposed measures will enhance the safety and competitiveness of Canada's clearing and settlement systems for financial transactions.

The safety, soundness and efficiency of Canada's financial institutions are essential to our economic success as a nation. Financial institutions facilitate growth in all sectors of the economy and contribute significantly to Canada's overall economic well-being. These institutions provide lending, savings, insurance and payments services to millions of individuals and businesses in the country and facilitate the flow of funds internationally. In addressing issues related to the safety and soundness of financial institutions, it is important to balance the need to protect the funds entrusted to financial institutions by the public with the need to facilitate economic activity.

The great majority of Canadian financial institutions are well capitalized, profitable and able to manage their risks effectively. Canada's financial system has managed to maintain public and market confidence during a period in which financial institutions have been faced with an increasingly competitive environment and added stresses have been created by factors such as the decline in commercial real estate values. But, in a dynamic economy, not all financial institutions will be expected to cope effectively. At the same time, the supervisory and regulatory systems should not, and could not, be so intrusive as to attempt to prevent all failures. Institutions that are unable to meet the challenges will either be purchased by healthy institutions, voluntarily decide to significantly downsize, restructure, leave the industry, or be wound-up by the regulatory authorities. Canadians do not want the government, or the taxpayer, to bear the costs of dealing with financial institutions in difficulty.

The failure of a number of Canadian financial institutions, through liquidations or through mergers with healthy financial institutions, some of which were financially assisted by the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC), has focused public attention on the supervisory system and the system of deposit insurance. The public's attention has been directed at the fact that pressures and tensions on financial institutions are significant and that failures can occur. At the same time, the impact of failures on compensation schemes, on depositors and policyholders of the remaining institutions, and on creditors, who, together, ultimately bear most of these costs, has led to pressure from industry and the public to review how institutions in financial difficulty are dealt with.

In this environment, it is important that the supervisory and regulatory systems and the systems in place for compensating customers of failed institutions be reviewed. This timely review will help ensure that these systems remain effective, while not imposing undue costs on either the public or the financial institutions themselves.

In the previous Parliament, the Standing House of Commons Committee on Finance reviewed matters related to the CDIC in light of recent failures in the deposit-taking sector.

More recently, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce (the Senate Banking Committee) has reviewed extensively matters related to the stability of the financial system and has recommended changes in a number of areas. Many of the proposals put forward in this paper were also recommended by the Senate Banking Committee.

The Canadian experience is not unique – many countries have been faced with these same issues. The government has reviewed other countries' experiences and their approaches in the process of developing a set of policy proposals appropriate for the Canadian context.

BACKGROUND

The supervisory system for federally regulated financial institutions was substantially overhauled in 1987, after the failure of the Canadian Commercial and Northland banks.

In the period leading to the 1987 changes, there was extensive public debate on a variety of issues, including the desirability of merging the functions of the federal financial institutions' supervisor with those of the deposit insurer. It was concluded by the government at the time that it would be advisable to keep the two functions separate. After additional consideration, the government believes that the functions should remain separate, in order to preserve beneficial checks and balances in the system.

In 1992, a sweeping reform of the financial institutions statutes was completed. While the reforms focused primarily on ownership and business powers issues, changes were also made to the framework for prudential regulation.

The Canadian system of prudential regulation is based on a 'tripartite' division of responsibilities for ensuring and monitoring the health of financial institutions among the supervisory authority, the directors of the institutions and the external auditors. The government continues to believe that this tripartite system is appropriate for the Canadian context. In 1992, changes were made which strengthened the role of directors in their institution's operations. Rules affecting external auditors were also introduced, requiring auditors who resign, or are removed from a financial institution, to inform the Superintendent of the reasons for the action. The same rules apply to the appointed actuary of an insurance company. The legislative package also strengthened the powers of supervisory authorities. For example, a new framework for the control of non-arm's length transactions was established. In addition, the Superintendent of Financial Institutions (the Superintendent) was granted the power to obtain information from the owners of financial institutions and investment rules became based on the prudent portfolio principle. This principle was supported by statutory limits on certain forms of investments.

In the fall of 1992, the Department of Finance initiated a deposit insurance review, to explore means of reducing the costs of the federal deposit insurance plan. A public/private sector advisory committee (the deposit insurance advisory committee), chaired by the Deputy Minister of Finance, was struck to obtain views from a number of different perspectives. In addition to considering a number of means to reduce the costs of providing deposit insurance, the committee considered matters such as earlier intervention and the transparency of the supervisory process. The committee, which completed its discussions in the summer of 1994, provided valuable input to the policy development process.

PRINCIPLES AND DIRECTIONS OF CHANGE

There are a number of principles and policy directions underlying the proposals for change.

These are:

- The Canadian financial system overall must remain safe and sound.
- Ownership of a financial institution is a privilege, not a right. This means that the protection of policyholders, depositors and creditors comes before the interests of shareholders.
- Early intervention in, and resolution of, institutions experiencing financial difficulty should occur.
- Financial institutions must operate with sufficient supervisory and regulatory incentives to solve their own problems in a timely manner.
- There must be appropriate accountability and transparency in the supervisory process.

- The costs of supervision and of providing deposit insurance protection should not impose an undue burden on consumers or on financial institutions.
- The framework for protection of policyholders of life and health insurance companies should be enhanced. It need not be the same as for deposit-taking institutions because insurance companies do not pose the same risk to the stability of the financial system.
- Any depositor or policyholder protection system must be paid for by the industry and not pose risks to taxpayers.
- Canada's financial institutions must remain competitive and efficient, both domestically and internationally.
- Canada's clearing and settlement systems must evolve in order to be internationally competitive and to minimize systemic risk.

Within this framework, the following policies are being proposed.

MAJOR ELEMENTS OF THE POLICY PACKAGE

1. An Early Intervention Policy

Early Intervention Policy:

- A legislated mandate for OSFI, which includes prompt action to deal with problem financial institutions.
- Enhanced transparency of the risk assessment and intervention process.
- Legislative changes to facilitate closure of institutions at an earlier stage, to reduce losses to depositors, policyholders and creditors.

The federal supervisory and regulatory framework creates incentives for a financial institution to manage its risks adequately, as failure to do so will result in consequences for the institution, its management and its board of directors. Where an institution does not manage its risks adequately and experiences financial difficulties, it is to the advantage of the depositors, policyholders and creditors of the company that the situation be resolved promptly. This does not necessarily mean that the institution will be closed. For example, in some cases, it may be possible for the institution to develop and implement a business plan to solve its problems and allow it to continue as a viable business entity. Supervisory intervention may provide a further incentive for the company to seek out prudent alternatives such as a merger with a healthy institution or a significant downsizing and restructuring.

In other situations, it may be necessary to take increasingly severe supervisory actions and, ultimately, to close the financial institution in order to protect the interests of the depositors, policyholders and creditors. In such situations, it is important that institutions be closed before they impose substantial losses (relative to the size of the institution) on the depositor and policyholder protection plans and, in turn, on depositors and policyholders, and other creditors.

The government has considered models in other countries involving legislated levels of key financial variables, or ‘trip wires’, which give rise to mandatory supervisory intervention and, eventually, closure. For example, the United States has established a system under which the supervisory authorities are required to take specific actions at legislated capital levels. Having reviewed these models, and taking into consideration the size and structure of the Canadian financial sector, the government believes that a more flexible framework should be retained for the Canadian marketplace. A flexible framework also allows for very early resolution of an institution’s problems, where appropriate.

The government is proposing an early intervention policy with three main elements. The first element would be the introduction of a legislated mandate for the Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI). This mandate would note the importance of OSFI taking prompt action, or requiring that prompt action be taken by institutions, to deal with financial institutions which are experiencing financial difficulties.

The second element would be enhanced transparency concerning the steps that the authorities could be expected to take if the financial condition of an institution deteriorates. Increased transparency would help clarify when such actions could be expected and the respective roles of OSFI and CDIC. The process would include enhanced examinations of the state of a financial institution’s assets, earlier in the process than previously. These examinations, which would be done on various valuation bases, would help guide decision making by the authorities.

The third element of the early intervention policy involves proposals to amend the financial institutions legislation and the *Winding-up Act* to allow institutions to be closed earlier than at present, in order to reduce losses to depositors, policyholders, creditors and compensation funds. Specifically, it would then be easier under the financial institutions legislation for the Superintendent to act to close an institution in financial difficulty even though it still had some capital, and was thus not technically insolvent.

The government is also prepared to consider introducing a more flexible process for the regulatory authorities, under court supervision, to restructure insurance companies in financial difficulty. Changes to the Financial Institutions Restructuring Process for federal deposit-taking institutions would also be considered.

It is recognized that resource requirements at OSFI, which are charged back to the industry, would need to be increased in order to implement the new early intervention framework.

(a) A Legislated Mandate for OSFI

At the present time, OSFI does not have a legislated mandate. OSFI's role, and, therefore, the government's objectives for the supervisory system, must be inferred from specific statutory responsibilities contained in the *Office of the Superintendent of Financial Institutions Act (OSFI Act)* and the financial institutions legislation.

The absence of a clear set of legislated objectives means that there is no defined standard against which OSFI can be held accountable and its performance assessed. It also makes it difficult for the public, financial institutions, and other interested commentators to understand fully what roles OSFI is designed to play, and the manner in which OSFI is expected to carry out these roles.

The government, therefore, proposes to amend the *OSFI Act* to include a legislated mandate. The mandate would acknowledge OSFI's role in monitoring the health of federal financial institutions, in promoting policies which are designed to monitor and control risk, and in taking steps promptly, to deal with problem financial institutions, or ensuring that steps are taken by the institutions themselves. The mandate would also acknowledge the important role played by management and boards of directors of financial institutions in ensuring that procedures are in place to control risks and that measures are taken to correct problems as they emerge. This would serve to clarify that it is the management and the board of directors of an institution which have responsibility for its day-to-day oversight and for the institution's ultimate viability.

The mandate would also recognize that a balance must exist between the role of the supervisor to minimize risks and the role of financial institutions, which must take reasonable risks to meet the demands of the market place and to prosper. Thus, the objectives set out in its mandate would clarify that, while OSFI must protect the rights of depositors, policyholders and creditors of financial institutions, OSFI would have regard to the need to allow financial institutions to compete effectively and take reasonable levels of risk.

The mandate would recognize that, while supervision can reduce the risk that a financial institution will fail, the supervisory system cannot, in all circumstances, prevent failures from occurring. In so doing, the mandate would help clarify that the failure of a financial institution does not in itself imply the failure of the regulatory and supervisory systems. This aspect of the mandate, along with the emphasis of the role of management and boards of directors, would serve to enhance public awareness of the basic design of these systems. It would also help establish the basis for establishing OSFI's accountability to Parliament and the Canadian public.

The mandate would also note the important role of OSFI in monitoring general industry trends which may have a detrimental impact on the operations of federal financial institutions.

A draft OSFI mandate is contained in Annex 1.

(b) Transparency of the System of Intervention

A system of intervention is most effective when it is clearly and readily understood by those it affects. The federal financial institutions legislation contains a range of supervisory measures which may be taken by OSFI in respect of the financial institutions it supervises. In order to fulfil its legislated 'objects', control risk to the deposit insurance fund and minimize the exposure of CDIC to loss, CDIC may also take certain measures in respect of its member institutions. However, the measures which OSFI and CDIC may take cannot always be readily identified and understood from reading the financial institutions legislation, the *OSFI Act*, or the *Canada Deposit Insurance Corporation Act (CDIC Act)*. The government believes, therefore, that there would be an advantage to describing in a separate document the range of regulatory measures which may be taken.

The stages of intervention are described in Annex 2. This document will be updated periodically or where appropriate, for example, to elaborate on the circumstances under which action may be taken. Among other matters, the document makes clear that institutions in financial difficulty must have acceptable business plans that will address their difficulties. As well, such institutions will face, and pay for, enhanced regulatory examinations to evaluate their financial condition under various assumptions.

In addition to enhancing the transparency of the regulatory system, a clear statement of what regulatory actions may be taken by OSFI or CDIC, and when these actions are likely to be taken, constitutes an important element of 'due process' or fairness for supervised financial institutions. It will also make clear to institutions the consequences of failing to rectify problems expeditiously.

It is also desirable that the process of intervention by the authorities be better understood. One anticipated benefit of increased understanding is that financial institutions and analysts will understand that increased OSFI examination of, or intervention in, an institution in financial difficulty does not in itself signal that the institution will fail.

Finally, as noted earlier, increased transparency will comprise part of the early intervention policy.

(c) Changes to the Framework for Closing Financial Institutions

The government is proposing to amend the financial institutions statutes to allow the Superintendent to take control of an institution earlier than at present and to make amendments to the *Winding-up Act* to allow the Superintendent to ask the Attorney General to seek a winding-up order at the

same time. The grounds under which the Superintendent could take this action would include situations where a company has not complied with an order to increase its capital or where capital has reached a level (or is eroding in a manner) that may detrimentally affect depositors, policyholders or creditors. This would permit closure before capital is depleted. Companies would have the opportunity to make representations to the Superintendent before any such action is taken. It is also proposed that the role of the Minister of Finance be refocused so that, unlike under the current system, the Minister would not be legally required to come to an independent view regarding the grounds on which the Superintendent proposes to take such action. The Minister may, however, prevent the closure of an institution in exceptional circumstances if, in the Minister's view, it is in the public interest to do so.

Proposed amendments to the financial institutions legislation and to the *Winding-up Act* to effect this policy direction are contained in Annex 3.

Other technical changes to the *Winding-up Act* would also be proposed in addition to those required for the early resolution framework. A technical change to the *Companies' Creditors Arrangement Act* is also being proposed. These changes are described in Annex 4.

2. Greater Disclosure of Financial Data

Federal government involvement in disclosure issues over the last year has focused largely on a legislative provision in the *Insurance Companies Act* and the *Cooperative Credit Associations Act* that limited the publication of information about a company's financial condition to the Canada Gazette. In the summer of 1994, a provision of the *Miscellaneous Statutes Law Amendment Act* (MSLAA) removed the restriction on disclosure, thereby allowing financial condition information to be released by any means, including in electronic form. In the fall of 1994, the Secretary of State (International Financial Institutions) took steps which led to the release of information from the statutory information returns of banks, trust and loan companies, life and health insurance companies, property and casualty insurance companies and cooperative credit associations. This information became available through an independent database in November 1994.

During this time, public attention focused on the failures of some financial institutions and, more specifically, on the adequacy of disclosure of information by those institutions. Analysts, and others, who interpret complex financial information and its implications for customers and creditors of financial institutions, have sought broader and better disclosure with access to a set of comparable information, where warranted, on all financial institutions. Consumers, too, have expressed a need for reasonable access to more information on financial institutions. This trend is also being experienced internationally.

There are compelling reasons for enhancing disclosure and the consistency of information being disclosed: for example, legislation providing similar powers to financial institutions both in-house and through subsidiaries makes the

separation of financial institutions by function less evident today; and federally regulated financial institutions have the same supervisor and are generally subject to a common set of regulations. Thus, the existence of disparities in the level of detail of information being publicly released requires that additional work be done to enhance the consistency of financial institution disclosure.

The process of establishing improved reporting standards began in 1988 with the Financial Institutions Supervisory Committee (FISC). At that time, the FISC, a statutory committee consisting of the Superintendent, Governor of the Bank of Canada, Chairman of CDIC and the Deputy Minister of Finance, set up a subcommittee to review financial information requirements. This subcommittee began its work with the development of a set of common reporting forms for federally regulated deposit-taking institutions for filing on a monthly, quarterly, or annual basis. Implementation of the reporting framework began in 1993 for the chartered banks and reporting will be fully implemented by 1996. Implementation for federally regulated trust and loan companies will begin within the next 12 months.

The government's proposed direction for enhancing disclosure includes two thrusts. First, there would be increased requirements on financial institutions to disclose information. This would include the release of information concerning regulatory capital and executive compensation levels (including by those institutions not already disclosing executive compensation levels as publicly traded companies) and requiring that all federal financial institutions, including those which are not currently doing so, release annual statements. Secondly, there would be further disclosure, through OSFI, of regulatory information obtained from institutions on statutory information returns. This would mean some additional reporting requirements and more consistency across types of financial institutions. More detail on the proposals is provided in Annex 5.

These proposals will require elaboration and consultation with the industry in order to ensure that appropriate account is taken of the costs associated with the enhanced disclosure requirements, and to identify realistic time frames for implementation. Consultation with the industry will also be undertaken to identify customer sensitive and potentially other non-disclosable information. Consultation with the analytical and professional communities and consumer associations will also take place in order to ensure that information needs will be better met.

The government has decided that enhanced disclosure should be implemented expeditiously. The Superintendent, in consultation with other members of the FISC, will be responsible for moving forward the process of enhanced data collection and dissemination. The Superintendent will also be responsible for preparing an implementation plan on disclosure for presentation to the Minister of Finance, taking into account the views of the industry and analysts. In addition, the Superintendent will report to the Minister annually on the progress made in meeting the plan.

3. Deposit Insurance Changes

Proposals affecting the Federal Deposit Insurance System:

- risk-based deposit insurance premiums for CDIC member institutions;
- reduced ability to multiply deposit insurance coverage in affiliated CDIC member institutions;
- no coinsurance.

Over time, a variety of reasons for having public deposit insurance have been cited. One is that deposit insurance protects deposit-taking institutions against 'runs', or rapid withdrawals of demand deposits, caused by the perception that an institution is not in good financial health. Such runs may lead to the closure of the institution and ultimately spread to other institutions, thereby destabilizing the financial system and detrimentally affecting the integrity of the payments system.

A second argument in favor of deposit insurance is that it facilitates the entry of new firms into the deposit-taking market. A third reason is to protect small, retail depositors against the loss of funds entrusted in deposit-taking institutions. Proponents of this view point out that many small depositors cannot be expected to come to an independent view on the creditworthiness or condition of their financial institution.

Given the history of deposit insurance in Canada, and the reliance of Canadians on the right to deposit insurance coverage, the government is of the view that it is not possible to now cite only a single public policy rationale, and to redesign the deposit insurance system on that basis. The government has also concluded that the current \$60,000 limit for deposit insurance protection should be retained. At the same time, the government recognizes that the costs to CDIC of failures of its member institutions has led to the highest deficit in the deposit insurance fund in CDIC's history and to a significant level of borrowings from the Consolidated Revenue Fund. While these loans are paid back with interest, the government believes that additional means must be implemented in order to reduce the costs of the deposit insurance system.

Earlier supervisory intervention, as described earlier in this paper, is one means through which the costs of failures will be reduced. In addition, CDIC has already made a number of changes to reduce costs, which the government supports. For example, as permitted under its current legislation, CDIC has changed its policy on paying discretionary interest, so that interest paid to insured depositors does not accrue beyond the date of the granting of a winding-up order for a member institution. Other examples include the

authority to levy a premium surcharge on a member institution which fails to follow certain practices (for instance, in cases of non-compliance with CDIC's standards of sound business and financial practices) and a policy of charging back to a member institution the costs of special, in-depth, examinations carried out on that institution.

The deposit insurance advisory committee considered measures in three main areas to reduce the costs of deposit insurance. One was the reduction or elimination of 'stacking'. This refers to the ability of depositors to have a number of insured deposit accounts in an individual financial institution and within a group of related deposit-taking institutions. Stacking serves to increase the deposit insurance limit for individuals beyond what was originally intended.

A second area is that of risk-based deposit insurance premiums for CDIC member institutions. At the present time, all CDIC members pay the same rate of deposit insurance premiums – one-sixth of one per cent of insured deposits – regardless of their different risk profiles. Thus, the deposit insurance system does not provide incentives to reduce the risk that certain institutions may bring to the deposit insurance fund.

A third area is that of coinsurance. In particular, the committee reviewed the advisability of an 'administrative charge', which would be levied on depositors as a small percentage of their insured deposits in a failed institution.

Recently, the Senate Banking Committee has recommended the adoption of all three approaches – the elimination of stacking, the implementation of risk-based premiums and the implementation of a system of coinsurance which would provide full protection for the first \$30,000 of deposits and 90 per cent protection for the next \$35,000.

Other commentators have expressed views on the means through which deposit insurance coverage can be altered. The public, too, has written to the government to express its views. In general, due to diverse interests, there is little consensus around an 'optimal' package of changes. Many approaches strongly favored by some are strongly opposed by others and all have advantages and disadvantages.

Of all deposit insurance issues, coinsurance has engendered the broadest public debate. Proponents of coinsurance have historically emphasized the need for greater market discipline in order to force consumers to be more vigilant in their choice of financial institutions and to alter the behaviour of the institutions. Other arguments in favor of coinsurance note that the cost of deposit insurance is currently borne by all depositors, in the form of deposit insurance premiums which are largely passed on to depositors by CDIC member institutions. These arguments also suggest that cost competitiveness in the system would be increased if relatively more costs were borne by depositors of failed institutions, and less by depositors generally. Opponents of coinsurance have noted that coinsurance imposes costs on consumers who, realistically, are unable to independently assess the riskiness of a financial institution. Critics also note that coinsurance increases the potential

for instability in the financial system, as depositors may shift funds to larger institutions which may be perceived as less risky. The government, having taken account of all views expressed, has decided not to proceed with coinsurance at this time.

The government proposes to make two changes to the deposit insurance system. The first change would be the elimination of stacking of insured deposit accounts within a group of affiliated financial institutions. There would be measures to ensure consumer awareness of the change. This change would also be accompanied by reasonable transitional arrangements which, for example, take into account the fact that some depositors will have locked-in term deposits, the insured status of which may change as a result of the proposal.

This proposal would reduce the amount of deposit insurance coverage available within related companies (i.e. in a bank, its mortgage loan subsidiary and its trust subsidiary). Limits for deposit insurance coverage would continue to be applied separately for products such as ordinary deposits, joint accounts, RRSPs and RRIFs. Thus, individuals would continue to have \$60,000 of deposit insurance protection for each of these types of eligible deposits, whether these deposits are made in an individual institution or spread among related companies.

Example of the proposal to limit stacking of deposit insurance

It is proposed that the \$60,000 deposit insurance limit apply to the sum of a person's deposits of a given type (e.g., personal, joint, or RRSP) placed in all institutions within an affiliated group of companies. Consider the following example of an individual's deposits at two affiliated institutions:

	ABC Bank	ABC Mortgage
Personal deposits	\$50,000	\$15,000
Aggregate value of personal deposits	\$65,000	
RRSP deposits	\$50,000	\$15,000
Aggregate value of RRSP deposits	\$65,000	

In the above example, if *either* ABC Bank *or* ABC Mortgage failed, personal deposits and RRSP deposits would be fully covered by CDIC, as each type of deposit in the failed institution would be below CDIC's \$60,000 limit. If *both* ABC Bank and ABC Mortgage failed at the same time, CDIC coverage would be limited to \$60,000 on the aggregate value of personal deposits and an additional \$60,000 on the aggregate value of RRSP deposits held in both affiliated institutions, for a total coverage of \$120,000 in this example.

The second proposed change would allow CDIC to vary premiums on member institutions based on factors such as the capitalization and supervisory ranking of the member institution. The introduction of such risk-based premiums would be in addition to, and would not replace, the existing authority of CDIC to levy a premium surcharge on a member institution. The purpose of introducing risk-based premiums would be to provide a signal – with financial consequences – to boards of directors and management of member institutions concerning the risk rating of their institution. Additional detail on the options for developing a risk-based premium system is contained in Annex 6.

Given that the Quebec Deposit Insurance Board (QDIB) operates a separate deposit insurance system which is to some extent integrated with the federal system, consultations will take place on the implementation of these proposed changes.

The government also proposes to refine the existing mandate of CDIC. As is currently the case, CDIC's legislated 'objects' would be to provide deposit insurance, and to promote standards of sound business and financial practices and promote and otherwise contribute to the stability of the Canadian financial system within a least cost framework. These are appropriate roles for CDIC and they should continue to be reflected in its objects. However, in order to streamline the matters which CDIC must take into consideration in exercising its powers and duties, the current reference to promoting and otherwise contributing to the competitiveness of the financial system would be removed.

Submissions have also been received about allowing deposit-taking institutions which do not take retail deposits to 'opt out' of membership in CDIC. The government is considering these submissions.

Further changes to the *CDIC Act* are also being proposed. Some of the changes would simplify administrative processes within CDIC; others are of a technical or 'housekeeping' nature, or effect other cost-saving measures. These amendments are described in greater detail in Annex 7.

4. Protection of Policyholders of Life and Health Insurance Companies

Policyholder Protection Board (PPB):

- to protect policyholders and annuitants of life and health insurance companies;
- legislated requirement for member institutions to pay assessments, to facilitate borrowing by the PPB in public markets;
- could enter into going concern solutions for institutions in financial difficulty, where cost effective;
- information sharing with OSFI, facilitated by an appropriate corporate governance process;
- all federal life and health insurance companies to be members; membership open to provincial companies.

In 1990, the life and health insurance industry established the Canadian Life and Health Insurance Compensation Corporation (CompCorp). CompCorp's objective is to protect, within limits, Canadian policyholders against loss of benefits should a member of CompCorp become insolvent and wound-up. All federally incorporated life and health insurance companies are required to be members by a Ministerial order under the *Insurance Companies Act*. Most provinces have similar requirements in place. Since then, CompCorp has successfully handled two insolvencies, and is being instrumental in protecting policyholders of Confederation Life.

The government has considered the protection system for policyholders in the context of the protection that now exists for depositors, through CDIC and provincial deposit insurance plans, in the context of the degree and nature of competition between the various parts of the financial services industry and in the context of the protection system for policyholders in other countries. Deposit-taking institutions and insurance companies compete, but often only at a general level with one another. Each offers a significant range of products that the other does not. Each also offers products that compete with other parts of the financial system. Deposit-taking institutions, however, are the only ones that are both part of the payments system and offer products that are cashable on demand. Taking this all into account, the extent of government backing for compensation schemes need not be similar between the two industries. An argument for government backing for policyholder protection would have to be centred primarily on consumer protection, rather than on other rationales applicable in the case of deposit-taking institutions, such as the avoidance of 'runs' leading to systemic problems. The government has examined the possibility of a full Crown corporation, which would include access to loans from the Consolidated Revenue Fund, and does not consider it to be appropriate in the circumstances, particularly when the government is reconsidering and lessening its role in a range of areas.

The Senate Banking Committee conducted an extensive review of the adequacy of the arrangements in place for protecting policyholders of life and health insurance companies. The Committee concluded that an entity is needed with appropriate access to information regarding financially troubled companies and with the ability to effect 'going concern' solutions (e.g., mergers) for companies in financial difficulty. The committee also concluded that a legislated arrangement is the best way to provide these tools and, therefore, has recommended that the government introduce such legislation.

The government is responding to this recommendation and is proposing to protect policyholders and annuitants of life and health insurance companies through a new entity named the Canadian Life and Health Insurance Policyholder Protection Board (the PPB). The PPB would have enhanced features over CompCorp's current structure. Its design would closely follow the recommendations of the Senate Banking Committee in key areas such as improving the system of corporate governance over the policyholder

protection fund and strengthening the capacity of the fund to participate in 'going concern' transactions. The obligations of the fund would not be backed by the federal government. The details of the proposal will be the subject of discussion in the consultations process.

The PPB's primary purpose would be to administer a protection fund for policyholders and annuitants in life and health insurance companies. Its mandate would also allow it to support what it judges to be cost effective 'going concern' solutions. All federal companies would be required to be members of the PPB, while provincially regulated companies could also become members of the PPB.

A Special Act of Parliament will be proposed to provide the legislative framework for the operation of the PPB. The PPB would be administered by a board of directors, comprised of seven individuals (including a Chairman), appointed by the government. None of the directors could be active in the affairs of an insurance company but the board of directors would have insurance expertise. The precise process for selecting directors will be determined after consultations with the life and health insurance industry. The Superintendent would also be an ex-officio member of the board of directors, but with no voting rights.

The legislative framework for the PPB would give the board of directors the power to set the method and rates of assessment on its members. The board of directors would also have the right to determine the benefits which the fund will pay to policyholders and annuitants of failed institutions.

Expenditures of the PPB would be financed principally through assessments on member companies. The PPB would be authorized to collect such assessments under its legislative framework. It would also be able to borrow in financial markets, but not as an agent of Her Majesty or with the guarantee of the Government of Canada. The PPB would be able to meet its obligations to policyholders and annuitants only to the extent that it can finance those payments, first, through assessments on its members, and then, by borrowing on the strength of its future stream of assessment revenues.

The design of the PPB will take into account the assessments which its members will need to make so that CompCorp can continue to fulfil its obligations arising from past failures. To enable the PPB to deal with future problem company situations, it may be necessary to raise the total assessments on the industry from the current maximum which CompCorp has set for itself. Details of how members of the PPB will meet any continuing obligations to CompCorp and the method and levels of the PPB's assessments can be determined only after further discussions with the industry, CompCorp, and other interested parties.

Legislative changes will be proposed to allow the Superintendent and OSFI to share confidential information on life and health insurance companies with the PPB. Having the Superintendent on the board of directors of the PPB would provide an additional avenue to facilitate the flow of information on problem companies between OSFI and the PPB.

From time to time, the PPB may decide that it needs additional information on a member facing financial difficulties. To provide for this, the PPB would be able to contract with OSFI to conduct more in-depth, specific purpose examinations of a problem institution on a cost recovery basis, or to carry out a special examination of a company on its own.

The PPB would represent an improvement over the current policyholder protection plan run by CompCorp. First, assessments established by statute would provide greater assurance to lenders that the PPB will have the funding needed to meet its debt obligations; second, the fact that none of the directors would be active industry participants will enable the Superintendent to share confidential information with the PPB and ensure that directors will not face conflicts when making decisions on matters related to the PPB's mandate; third, to deal with the financial needs of the PPB, directors would have substantially greater flexibility in setting the levels and method of assessments.

The government has reviewed models in other countries. Most countries do not have compensation corporations for policyholders of life and health insurance companies. The United States and the United Kingdom provide the most comprehensive examples of models which have been in operation for some time. Though the overall situation in these countries is somewhat different, the design of the proposed PPB is comparable to these models.

5. Developing a Stronger Prudential Framework for Federal Financial Institutions

Although OSFI does not need expansive new powers, some improvements in existing supervisory standards and new supervisory tools are warranted. In particular, the following measures are being proposed:

- that the Superintendent have the authority to obtain an independent actuarial review of a federally regulated insurance company (i.e. a review conducted by an actuary other than the company's appointed actuary) at the company's expense;
- in recognition of the important role of the actuary in respect of insurance companies, that OSFI review, along with the Canadian Institute of Actuaries, the possibility of developing, and making public, a list of questions which boards of directors of federally regulated life insurance companies would ask of the company's appointed actuary;
- that the appointed actuary of a federal insurance company not also hold the position of chief financial officer;
- that the Superintendent have the authority to designate certain directors of federal regulated financial institutions as being affiliated with the institution, for purposes of the 'unaffiliated director' requirement. This would be similar to the existing power of the Superintendent to designate a person as a related party of the institution;

- that the unaffiliated directors who serve on the board of directors of a federal financial institution not be directors who also serve on the board of its unregulated parent company;
- that OSFI consult with federally regulated financial institutions concerning the rules regarding capital that must be available in Canada;
- that OSFI work with the audit profession and the industry to refine the standards of financial reporting for financial institutions;
- that OSFI, together with the industry, develop standards of sound business and financial practices for federally regulated insurance companies.

There are other areas which have been raised and for which further discussion is warranted.

It has been suggested that regulatory authorities should have direct involvement in the composition of boards of directors and senior management of federal financial institutions. Jurisdictions such as the United Kingdom (U.K.) have a regime which requires that directors and officers be 'fit and proper'. In the U.K., this involvement of the supervisor is well accepted, does not appear to require large compliance or administrative costs and substitutes, in part, for more detailed examination and supervision of institutions by the authorities. Also in the U.K., there is also a well-developed cadre of professional non-executive directors who help to exercise oversight of institutions. Further development of such a cadre in Canada would be desirable.

It has also been suggested in Canada that the Superintendent should have the authority to veto appointments of directors and senior officers of a problem financial institution. This would be a limited provision, in that it would apply only at the appointment stage. It would address the situation, for example, where there is potential for deterioration of the quality of the board of directors as a result of the resignation of previous board members for reasons such as liability concerns. This provision would require a definition of a problem institution. In addition, it would not give the Superintendent the authority to intervene before the institution formally became a problem. Further, having the Superintendent involved at the appointment stage means that there could be no influence in situations where a director was already in office.

The Senate Banking Committee has recommended an approach which would allow both the veto of appointments and the removal of incumbent directors, but only in respect of problem institutions.

One important issue in designing any such measure is the extent to which there would be a positive duty on directors to provide information on their own fitness, or whether the onus would be on the Superintendent to act if information came to the Superintendent's attention that suggests the need for action.

The government believes that some additional involvement of the Superintendent in the governance of a financial institution, along one of the lines outlined above, is desirable. Consultations will occur with interested parties on the various options.

6. Initiatives to Reduce Systemic Risk in Major Clearing and Settlement Systems

New Clearing and Settlement Legislation to:

- Provide a legislative role for the Bank of Canada to ensure that the design and operation of the major clearing and settlement systems controls systemic risk effectively. Systemic risk is the risk that problems experienced by an institution will spread to others and be destabilizing to the financial system as a whole.
- Ensure that clearing and settlement systems contribute to the international competitiveness of Canadian financial institutions.

The Canadian payments system is one of the most efficient paper-based payments systems in the world. Canada is now looking increasingly to electronic payment methods to achieve further gains in efficiency and reductions in risk. The payments system in Canada is operated principally by the financial institutions themselves through the Canadian Payments Association (CPA).

Clearing and settlement systems are important channels for the interaction of financial institutions and, as such, contribute to the security, efficiency and competitiveness of the financial system as a whole. If clearing and settlement systems are not properly designed, however, they can result in considerable systemic risk – that is, the risk that problems experienced by one financial institution will spread to other financial institutions and be destabilizing to the financial system as a whole. Ensuring that these systems are properly risk proofed, effectively designed, and competitive in terms of the speed and cost with which payments are cleared and settled, will ensure that Canadian financial institutions will be able to compete effectively on a global basis.

Canada is currently the only G-10 country without a system that provides finality of payment on the same day for large value payments. This means that recipients of Canadian payments cannot know for certain that a payment item has been irrevocably processed, or is ‘final’, until at least the day after it is submitted in the clearings.

Canadian financial institutions are working through the CPA to develop a Large Value Transfer System (LVTS) to offer intra-day finality of payments for its users. The implementation of the LVTS will enhance financial system stability by limiting systemic risk. The Bank of Canada and the Department of Finance have participated with industry in the development of this system.

A new system for clearing transactions of government debt securities, known as the Debt Clearing Service (DCS), was implemented by the Canadian Depository for Securities last summer and incorporates risk-containment features accepted by federal and provincial authorities. The DCS currently handles transactions of Government of Canada bonds. Federal government Treasury bills are scheduled to move to the DCS this year. Placing all government debt on this system reduces costs for the government, as issuer, as well as for other participants in the system.

A system for clearing and settling foreign exchange transactions is also being developed by the private sector with the close involvement of the Bank of Canada.

It is proposed that federal legislation be developed to give the Bank of Canada a more explicit role in the oversight of clearing and settlement systems from the point of view of controlling systemic risk. It would build on the Bank of Canada's existing informal role in this area and its role in the settlement of payments obligations between financial institutions. Enhanced powers for the Bank of Canada are consistent with the current focus of central banks around the world on these matters. They are also consistent with the coordination by central banks of efforts to limit the international transmission of risk through clearing and settlement systems. The explicit oversight power would mean that private sector operators of clearing and settlement systems that have potential systemic risk implications would be required to obtain the approval of the Bank of Canada regarding the mechanisms designed to monitor and control these risks.

New clearing and settlement legislation would help ensure that Canada keeps pace with the developing international standards for the design of secure clearing and settlement systems. In some countries, the central bank runs many of these systems. Canada, by contrast, has chosen to leave the development of such systems largely to the private sector. Nevertheless, certain legislative changes are warranted to provide the Bank of Canada with the capacity to participate in these clearing and settlement systems, to provide services to these systems, and to ensure that these systems are operated in a safe and sound manner.

Under the proposed legislation, oversight of clearing and settlement systems by the federal authorities would be exercised by the Bank of Canada with a view to ensuring that appropriate arrangements are in place so that systemic risk is minimized. In particular, clearing and settlement system participants should have both the ability and incentives to recognize and control the risks they face. With respect to the LVTS, for which financial institutions themselves will be posting sufficient collateral to cover the single largest possible default, the Bank of Canada would have the power to guarantee settlement of transactions on the system in the extremely unlikely event that the collateral posted by the institutions is insufficient to cover losses arising from multiple participant failures at the same time. This guarantee means that all eventualities are covered, thus allowing participants in the systems to offer intra-day finality of payment to customers, which will be part of the arrangements. This level of

risk containment would meet internationally-agreed-upon standards. These legislative changes would also permit the Bank of Canada to pay interest on deposit liabilities associated with the LVTS, to open deposit accounts for clearing houses and to act as a settlement agent.

With respect to the scope of the proposed legislation, it would be framed to establish federal oversight, through the Bank of Canada, of all clearing and settlement systems that are sources of systemic risk in the payments system. In practical terms, federal involvement would be limited to clearing and settlement systems where the potential exposures have very large dollar values and where financial institutions are participants. The legislation would be directed at the clearing arrangements and not at the underlying transactions. Thus, clearing and settlement systems for foreign exchange or securities could come under the legislation – if warranted by systemic risk concerns and with respect to these concerns – without implying federal regulation of these markets.

Finally, a key component of this initiative would be to give statutory recognition to ‘netting arrangements’ in payment and other clearing and settlement systems and in certain types of financial instruments. In the context of these systems, netting refers to the process by which participants in a system can offset amounts owed to them by other participants against their obligations to others to arrive at a net obligation. Netting can dramatically reduce the credit exposures of participants and make the settlement of obligations more efficient. Confirming that netting arrangements are legally valid (and unassailable in a liquidation or restructuring) is essential to securing the benefits of netting.

7. Other Proposals

(a) Changes to the Financial Institutions Statutes and Other Legislation

In addition to the prudential measures noted in Section 5, the following changes to legislation are being proposed:

- Consistent with the situation regarding federal deposit-taking institutions, the Superintendent would no longer be the liquidator of a federally regulated insurance company. As is currently the case, the Superintendent may seek standing with the courts when considered appropriate in a particular liquidation process.
- Regulations made pursuant to the *Insurance Companies Act* currently allow for the demutualization of all but the largest mutual companies. However, members of the insurance industry and other commentators have expressed concerns that these regulations may not provide sufficient flexibility to allow insurance companies in financial difficulty to demutualize as a means of raising additional capital. In general, and having regard to the experiences of other jurisdictions such as the United States, the demutualization process is by necessity time-consuming and complex for a number of reasons, including the need to ensure the fair and equitable

treatment of affected policyholders and to allow for due consideration by the regulatory authorities. Accordingly, demutualization is inherently only an effective route to deal with problem financial institutions if it is started well before serious problems begin. The government will consider specific proposals for streamlining the regulations concerning the demutualization of federally regulated life insurance companies from the industry or other commentators.

- Federally regulated financial institutions would be prohibited from being affiliated with entities, other than regulated financial institutions, which use 'Trustco', 'Lifeco' or other similar words in their corporate name. This change would help ensure that the public is not misled concerning whether a particular entity is, in fact, a regulated financial institution.
- The *Investment Companies Act* is unnecessary as a means to serve its original purpose of protecting investors in investment companies. Accordingly, the government proposes to repeal the *Investment Companies Act*.

(b) Restructuring of Insurance Companies

The Senate Banking Committee has recommended that 'rehabilitation' be considered for insurance companies.

'Rehabilitation' is a tool that has been used in the United States when dealing with failing insurance companies. It is typically used as a way of preserving a company while business is transferred to healthy institutions and the company itself is downsizing significantly. The advantage of such a process is that policyholders benefit from continued protection, though the terms of the policies themselves may be adjusted.

In Canada, CompCorp and the liquidator work in much the same fashion – once a company has been placed into liquidation, policies may be reinsured, with the resulting benefit that policyholders continue to be protected (though the coverage may be lower depending on what the liquidator can arrange, for example).

The government believes that it is desirable to provide for additional flexibility in statutory powers for the authorities regarding insurance companies, subject to court approval, to restructure insurance policies, including the possibility of altering policies as necessary, and to arrange for the sale of blocks of business with protection to prevent undue loss of value during the process. These provisions could be used to effect a significant downsizing or winding-up of the company with the additional flexibility providing more value to policyholders and, in some case, creditors. Accordingly, these would be appropriately regarded as restructuring, as opposed to rehabilitation, provisions. The government does not believe that it is realistic to 'rehabilitate' an insurer in financial difficulty, in the sense of temporarily putting an insurance company in 'limbo', altering its operations, and having it emerge largely unchanged as a viable operation. The evidence from the United States supports this conclusion.

The government is examining, together with the industry, how more flexibility could be provided, either to enhance the liquidator's ability to transfer policies, or to enhance the ability of the regulator and the PPB to work together to facilitate transactions prior to a company being put into liquidation, for example. As part of this process, consultations will be held with interested parties on the particulars of a restructuring proposal.

(c) Asset-Based FIRP

The Financial Institutions Restructuring Process, or FIRP, is a process set out in the *CDIC Act* whereby the shares and subordinated debt of a non-viable federal deposit-taking institution can be seized by CDIC, with government approval, and sold to a healthy institution. It has been suggested that the existing FIRP provisions do not facilitate transactions in situations where buyers are more interested in acquiring the deposit liabilities and marketable assets than they are in buying the shares of the financial institution.

To respond to this concern, and in line with the Senate Banking Committee's recommendation, it is proposed that the *CDIC Act* be amended to allow CDIC, under certain circumstances, to act as receiver and transfer the deposit liabilities and marketable assets of a non-viable institution to a healthy institution. Such flexibility would allow CDIC to realize the best possible price for a non-viable institution, as the price that a prospective buyer would be willing to pay is much greater if parts of the business can be purchased without the institution having first gone into formal liquidation. As well, such a process minimizes disruption to clients of the non-viable institution. Creditors of the non-viable institution would also benefit to the extent that they were entitled to share in the proceeds of the sale of the assets. Shareholders and creditors would have the option of seeking a financial remedy through the court if they believed that CDIC, as receiver, did not act in a commercially reasonable manner.

It is proposed that consultations with CDIC members and other interested parties be undertaken to explore the merits of such a change to the FIRP power, the appropriate redress mechanisms, as well as whether additional changes to these provisions should be considered.

CONSULTATIONS PROCESS AND NEXT STEPS

Most of the areas covered in this paper have been the subject of extensive consultations already, through the processes described earlier. The results of these consultations have been taken into account in drafting this policy paper. In a number of areas, however, the details of the proposals have not previously been considered fully in the course of consultations. Annexes to this paper provide details on a number of the technical aspects of the proposals. Consultations will occur immediately on a number of the proposals, as noted in the paper, so that the legislation required to implement the proposals can be drafted expeditiously. Written comments are invited and should be directed to the Financial Institutions Division, Department of Finance, by April 12, 1995.

ANNEX 1

OSFI Act: PROPOSED PREAMBLE AND MANDATE

The following represents the proposed preamble for the *OSFI Act* and the mandate for the Office of the Superintendent of Financial Institutions. These proposed new additions to the *OSFI Act* will complement section 6 of the Act, which requires the Superintendent to perform the duties required in the statutes listed in the schedule to the *OSFI Act*, which include the *Bank Act*, the *Trust and Loan Companies Act*, the *Insurance Companies Act*, and the *Cooperative Credit Associations Act*.

Preamble

Whereas it is desirable to establish an office to regulate federally incorporated financial institutions so as to contribute to public confidence in the Canadian financial system, there is hereby established an office of the Government of Canada called the Office of the Superintendent of Financial Institutions, over which the Minister of Finance shall be responsible.

1. The objects of OSFI respecting financial institutions are to:
 - (a) supervise financial institutions to determine whether they are in sound financial condition and in compliance with statutory and other supervisory requirements;
 - (b) promptly advise management and boards of directors of financial institutions when they are not in sound financial condition or in compliance with requirements and take, or require them to take, the necessary corrective measures or series of measures to deal with the situation in an expeditious manner;
 - (c) promote the adoption by management and boards of directors of financial institutions of policies and procedures designed to control and manage risk; and
 - (d) to consider system-wide or sectoral issues which may have a negative impact on the financial condition of financial institutions.
2. In pursuing its objects, the Office shall protect the rights of depositors, policyholders, and ordinary creditors of financial institutions, with due regard to the need to allow financial institutions to compete effectively and take reasonable risks.
3. While regulation and oversight by the Office can reduce the risk that financial institutions will fail, boards of directors are responsible for managing financial institutions, financial institutions operate in a competitive environment requiring the management of risk, and financial institutions can experience financial difficulties that can lead to their failure.

ANNEX 2

GUIDE TO INTERVENTION FOR FEDERAL FINANCIAL INSTITUTIONS

Introduction

The Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI) was established in 1987 and is responsible, among other things, for regulating and supervising banks, federally incorporated trust companies and loan companies, and federally incorporated or registered insurance companies. OSFI has primary responsibility for supervisory actions with respect to an institution.

The Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC) is a federal crown corporation that insures deposits in both federal and provincial deposit-taking institutions (banks, trust companies and loan companies) that are its members. In order to fulfil its legislated 'objects', control risk to the deposit insurance fund and minimize the exposure of CDIC to loss, CDIC may take certain measures in respect of its member institutions.

Insofar as federally incorporated deposit-taking institutions are concerned, the intervention aspects of OSFI and CDIC are closely intertwined and a high level of coordination and cooperation between the two agencies is expected. It should be stressed that OSFI is the regulator and is responsible for taking supervisory actions and CDIC is the insurer. OSFI is a primary source of information for CDIC and CDIC relies on OSFI to examine and report annually on the financial condition of CDIC's member institutions.

Insurance companies supervised by OSFI include domestic life insurance companies, property and casualty insurance companies and fraternal benefit societies as well as foreign insurance companies and fraternal benefit societies operating in Canada on a branch basis. The Canadian Life and Health Insurance Compensation Corporation (CompCorp) and the Property and Casualty Insurance Compensation Corporation (PACICC) are industry run compensation corporations set up to protect policyholders of life and health insurers and property and casualty insurers respectively. These organisations are not federal government agencies, therefore this document does not describe their activities.

The financial institutions statutes administered by OSFI and the *Canada Deposit Insurance Corporation Act* provide a wide range of discretionary intervention powers to address situations that give OSFI and, when one of CDIC's member institutions is involved, CDIC cause for concern. The objective of the intervention process is to identify areas of concern early and intervene effectively to minimize problems and losses to depositors and other creditors, as the case may be, of financial institutions.

The document that follows provides an outline of the intervention processes applied to federally regulated deposit-taking institutions by OSFI and CDIC. It incorporates the measures proposed in the policy paper. A simplified schematic is also appended to assist those who are not familiar with the process. Similar processes are followed by CDIC in dealing with provincial deposit-taking institutions.

The objective of this document is to promote awareness and enhance transparency of the system of intervention for federal deposit-taking financial institutions and other interested parties. The document summarizes the circumstances under which certain intervention measures may be expected, and it describes the coordination mechanisms in place between OSFI and CDIC when dealing with federally regulated deposit-taking institutions.

Over time, this document will be updated, to expand, where appropriate, on the circumstances under which action may be taken, including the authorities' risk-rating systems, for example. In addition, more detail on the nature of extended and special exams carried out by OSFI and CDIC will be considered.

This outline does not specifically describe the system of intervention for life or property and casualty insurance companies supervised by OSFI, nor the coordination mechanisms in place between OSFI and the two insurance compensation funds. However, they are similar to those described for deposit-taking institutions. A similar document will be produced for insurance companies that will incorporate new elements proposed in this policy paper such as the Policyholder Protection Board, and new legislative powers to restructure insurance companies in financial difficulty.

This document outlines what financial institutions can normally expect from OSFI and CDIC. However, circumstances can vary significantly from case to case, and this document should not be interpreted as limiting the scope of action that may be taken by OSFI or CDIC in dealing with specific problems or institutions. It is important to note the OSFI's and CDIC's intervention process is not a rigid regime under which every institution or every situation is necessarily addressed with a predetermined set of actions.

<p>No problems/Normal activities – Routine supervisory and regulatory activities pursuant to mandates of OSFI and CDIC. In addition, both agencies conduct research and analyse industry-wide issues and trends, appropriate to their respective functions.</p>		
OSFI Activities	Statutory and Inter-Agency Activities/Responsibilities	CDIC Activities
<p>Incorporation of new financial institutions and issuance of orders to carry on business:</p> <ul style="list-style-type: none"> • review and assess all relevant documents and information • make recommendation to Minister. <p>Review and assess wide range of applications and requests for regulatory consents required by statutes including</p> <ul style="list-style-type: none"> • corporate reorganizations • changes in ownership • acquisitions of other financial institutions • transfers of business. <p>Ongoing monitoring of supervised institutions via information obtained from statutory filings and financial reporting requirements:</p> <ul style="list-style-type: none"> • consider compliance with statutory and other regulatory requirements • assess financial situation and operating performance. <p>Periodic on-site examinations of supervised institutions as required by statutes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • inform management and board of directors of findings • management requested to provide copy of report to external auditors • require that concerns be addressed by institutions • monitor remedial measures if required. 	<p>OSFI informs Minister of status of supervised institutions.</p> <p>OSFI reports to the CDIC on post examination results for individual deposit-taking member institutions and confirms material compliance with standards of sound business and financial practices.</p> <p>Monthly OSFI-CDIC inter-agency meeting held to discuss corporate governance and activities of member institutions.</p>	<p>Process application for policy of deposit insurance and obtain appropriate guarantees and undertakings.</p> <p>Ongoing risk assessment of selected individual institutions via:</p> <ul style="list-style-type: none"> • information available from OSFI, the Bank of Canada and, where necessary, individual financial institution reports • contacts with regulators • rating agency results • review and analysis of results of annual examinations of federal member institutions carried out by OSFI • other sources. <p>Ensure compliance with <i>CDIC Act</i> and standards of sound business and financial practices by-laws, policy of deposit insurance and CDIC by-laws.</p>

Stage 1 – Early warning – Deficiency in policies or procedures or the existence of other practices, conditions and circumstances that could lead to the development of problems described at Stage 2. Situation is such that it can be remedied before to deteriorates into a Stage 2 problem.

OSFI Activities/Intervention	Statutory and Inter-Agency Activities/Responsibilities	CDIC Activities/Intervention
<p>Management and board of directors of financial institution are formally notified of concerns and are requested to take measures to rectify situation.</p> <p>Monitoring of remedial actions may involve requests for additional information and/or follow-up examinations.</p> <p>OSFI may require that institution's external auditor enlarge scope of examination of institution's financial statements or that external auditor perform other procedures, and prepare a report thereon. OSFI may assign cost of external auditor's work to institution.</p>	<p>Activities below are in addition to those previously mentioned.</p> <p>OSFI and CDIC coordinate on requested remedial measures to deal with concerns and on establishment of time frame within which situation should be remedied.</p> <p>OSFI's post-examination report to CDIC identifies issues requiring remedial measures, including any material breaches of standards of sound business and financial practices, regardless of whether such issues are treated as formal qualifications to OSFI's report. The status of such issues is reviewed at monthly inter-agency meetings.</p> <p>CDIC notifies OSFI of contemplated intervention measures, discusses results of special examinations with OSFI, and coordinates communications with the institution about its status and placement on 'watchlist'.</p>	<p>CDIC risk assessment and interventions listed here are in addition to those mentioned previously.</p> <p>Depending on CDIC's assessment of situation</p> <ul style="list-style-type: none"> CDIC may request additional information from OSFI if available, or from the institution if necessary CDIC may communicate its concerns to institution and may place it on its preliminary 'watchlist' and inform institution of that fact If circumstances warrant CDIC may conduct or commission a special examination to obtain more information on the member institution and to be in a position to assess the extent of the institution's problem and CDIC's exposure Institution may pay higher CDIC premiums, related to increased risk. <p>CDIC may levy a premium surcharge if the institution does not remedy any of the following:</p> <ul style="list-style-type: none"> failure to follow CDIC's standards of sound business and financial practices failure to comply with its governing statute failure to fulfil the terms of an undertaking provided to CDIC failure to maintain records and information pursuant to provisions of the policies of deposit insurance. <p>CDIC may request an undertaking from institution or from entity that controls the institution to rectify areas of concern.</p>

<p>Stage 2 – Risk to financial viability or solvency – Situation or problems that, although not serious enough to present an immediate threat to financial viability or solvency could deteriorate into serious problems if not addressed promptly, as evidenced by:</p> <ul style="list-style-type: none"> • concerns over the institution's ability to meet capital and surplus, or vesting requirements on an ongoing basis • deterioration in the quality or value of assets, or the profitability of the business undertaken by the financial institution • undue exposure to off-balance sheet risk • poor earnings or operating losses or questionable reporting of earnings or expenses • low level of accessible liquidity or poor liquidity management in context of the institution's situation • less than satisfactory management quality or deficiency in management procedures or controls (including material breaches of standards of sound business and financial practices) • other concerns arising from: <ul style="list-style-type: none"> – a financially weak or troubled owner – non-compliance with regulatory requirements – rapid growth – credit rating downgrades. 		
OSFI Activities/Intervention	Statutory and Inter-Agency Activities/Responsibilities	CDIC Activities/Intervention
<p>Senior OSFI officers meet with management and board of directors of financial institution and with external auditor of institution to outline concerns and discuss remedial actions. Management and board of directors are formally notified of the fact that institution is being placed on the regulatory 'watchlist'. External auditor of institution may be required to perform a particular examination relating to the adequacy of the institution's procedures for the safety of its depositors, other creditors or shareholders, or any other examination that may be required in the public interest, and report thereon to OSFI. OSFI may assign cost of external auditor's work to institution.</p> <p>Scope of on-site examination and/or frequency of onsite examinations may be enlarged or increased.</p> <p>Monitoring of financial institution is enhanced as to frequency of reporting requirements and/or the level of detail of information submitted.</p>	<p>Activities below are in addition to those previously mentioned.</p> <p>CDIC and OSFI coordinate communications with the institution.</p> <p>OSFI immediately notifies CDIC of situation when uncovered, with a formal report to follow.</p> <p>Institution is placed on 'watchlist'.</p> <p>OSFI sends a 'watchlist' progress report at least monthly to CDIC and Minister; report is discussed in regular meetings with Minister.</p> <p>Progress on remedial measures discussed at monthly OSFI/CDIC interagency meeting.</p> <p>Institution may be discussed at Financial Institutions Supervisory Committee.</p> <p>Contingency planning commences.</p>	<p>CDIC risk assessment and intervention listed here are in addition to those previously mentioned.</p> <p>CDIC informs management and board of directors of member institution of situation and of the fact that institution is being placed on CDIC's 'watchlist' leading to more vigorous monitoring.</p> <p>If institution is in breach of CDIC's standards of sound business and financial practices, policy of deposit insurance, bylaws, CDIC may send the CEO or the Chairman of the institution a formal report pursuant to Section 30 of the CDIC Act.</p> <p>CDIC may advise institution that if CDIC is not satisfied with progress made in rectifying the situation referred to in the abovenoted formal report, CDIC may seek (federal institutions) Minister's permission to terminate the institution's policy of deposit insurance.</p>

Stage 2 – Risk to financial viability or solvency (Cont'd)

OSFI Activities/Intervention	Statutory and Inter-Agency Activities/Responsibilities	CDIC Activities/Intervention
<p>Institution must produce a business plan acceptable to both OSFI and CDIC that reflects appropriate remedial measures that will rectify problems within a specified time frame.</p> <p>Business restrictions appropriate to circumstances may be imposed on institution via undertakings provided by the institution, restrictions on the institution's order to carry on business or via direction of compliance covering such matters as:</p> <ul style="list-style-type: none"> • payments of dividends or management fees • lending or investment powers • level of deposits and other indebtedness • interest rates paid on deposits • other restrictions tailored to circumstances. <p>Progress of remedial measures is monitored via reporting requirements and/or follow-up examinations.</p>		

Stage 3 – Future financial viability in serious doubt – Situations or problems described at Stage 2 are at a level where, in the absence of mitigating factors such as unfettered access to financial support from a financially strong financial institution parent, unless effective corrective measures are applied promptly, they pose a material threat to future financial viability or solvency.

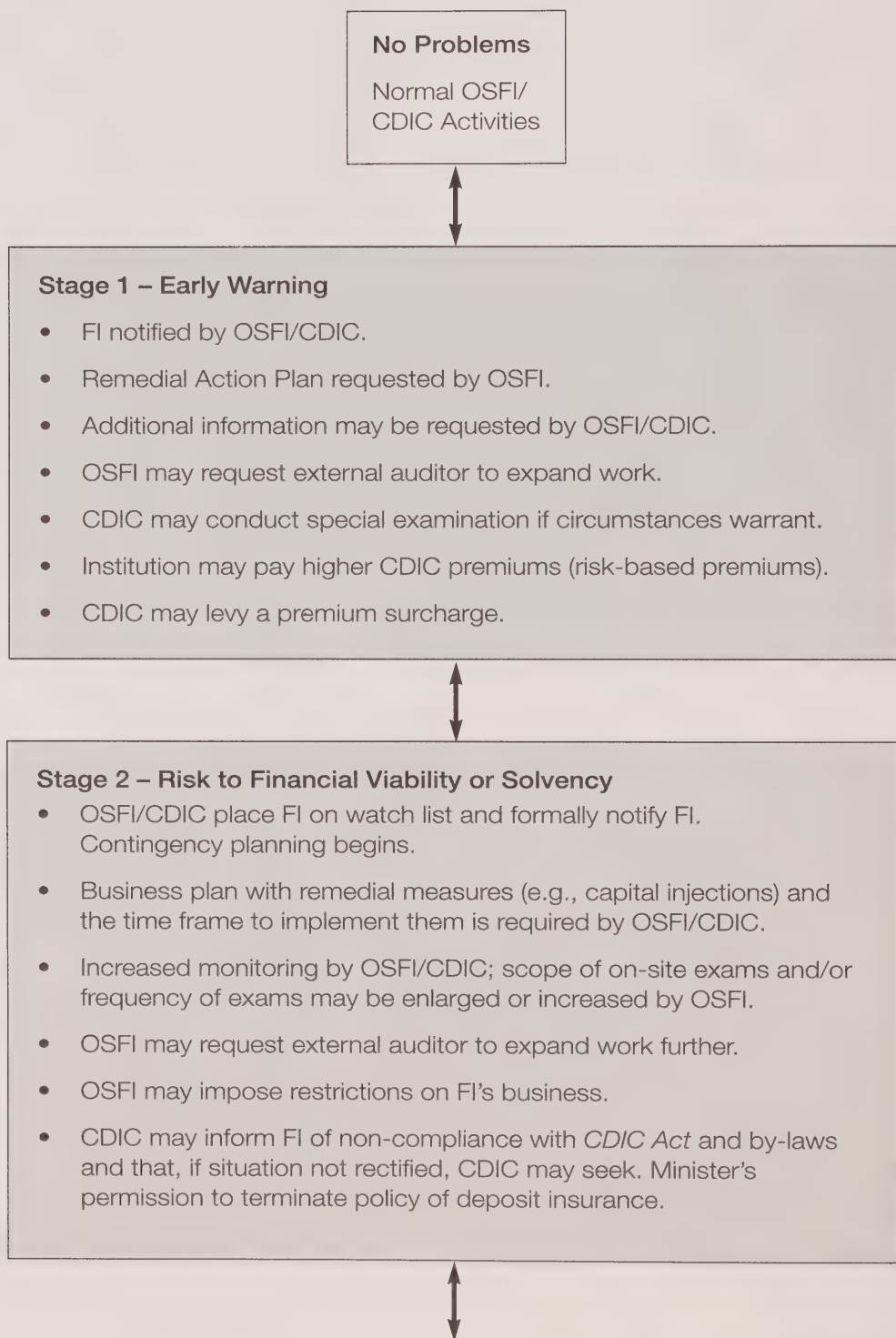
OSFI Activities/Intervention	Statutory and Inter-Agency Activities/Responsibilities	CDIC Activities/Intervention
<p>Management, board of directors and external auditor of institution are informed of problems.</p> <p>A special audit may be required from an auditor other than the institution's own external auditor if OSFI is of the opinion that it is required. OSFI may assign cost of external auditor's work to institution.</p> <p>If financial institution is a deposit-taking institution, examination and monitoring responsibility is transferred to an internal special work-out group within OSFI.</p> <p>Enhanced examinations may be carried out focussing on particular areas of concern such as asset or loan security valuations. Such examinations may involve any of the following:</p> <ul style="list-style-type: none"> • substantial increase in sampling of credit files • more in-depth review of files • engagement of specialists or professionals to assess certain areas such as quality of loan security, asset values, sufficiency of reserves, etc. <p>Depending on situation, OSFI examination staff may be posted at financial institution to monitor situation on an ongoing basis.</p> <p>Business plan must reflect appropriate remedial measures that will rectify problems within a set time frame so as to avoid triggering impaired viability or impaired solvency procedures (See Stage 4).</p>	<p>Activities below are in addition to those previously mentioned.</p> <p>OSFI immediately notifies CDIC of any material new findings or developments, with a formal report to follow.</p> <p>Results and data from enhanced examinations, expanded audits, etc. and from enhanced monitoring are discussed with CDIC.</p> <p>If financial institution is a deposit-taking institution and it is deemed to be, or is about to become, non viable, OSFI sends a formal report to CDIC to that effect.</p>	<p>CDIC risk assessment and interventions listed here are in addition to those mentioned previously.</p> <p>CDIC may seek Minister's permission to terminate the institution's policy of deposit insurance.</p> <p>In order to minimize risk to deposit insurance fund, CDIC may provide institution with temporary financial assistance or provide support for a restructuring transaction by such measures as:</p> <ul style="list-style-type: none"> • acquiring assets from the institution • making or guaranteeing loans or advances with or without security, to the institution • making or guaranteeing a deposit with the institution. <p>Following receipt of formal OSFI report to the effect that institution has ceased, or is about to cease, to be viable, CDIC may initiate a restructuring by asking the Minister of Finance to recommend that the Governor in Council issue a "FIRP" order, under the financial institutions restructuring provisions of the <i>CDIC Act</i>.</p>

Stage 3 – Future financial viability in serious doubt (Cont'd)

OSFI Activities/Intervention	Statutory and Inter-Agency Activities/Responsibilities	CDIC Activities/Intervention
<p>OSFI may order institution to increase its capital.</p> <p>Monitoring of institution may be further enhanced as to frequency of reporting requirements and/or the level of detail of information submitted so as to monitor progress of remedial measures.</p> <p>Follow-up examinations may be carried out as required.</p> <p>Depending on circumstances, business restrictions may be enhanced or additional ones imposed on institution.</p> <p>Depending on circumstances, pressures may be exerted on management and board of directors to restructure institution or to seek out an appropriate prospective purchaser.</p> <p>OSFI develops contingency plan in order to be able to take rapid control of the assets of the financial institution if changes in circumstances so warrant.</p>		

<p>Stage 4 – Nonviability/ insolvency imminent – Severe financial difficulties resulting in</p> <ul style="list-style-type: none"> failure or imminent failure to meet regulatory capital and surplus requirements in conjunction with inability to rectify the situation within a short period of time <p>OR</p> <ul style="list-style-type: none"> statutory conditions for taking control being met <p>OR</p> <ul style="list-style-type: none"> failure to develop and implement an acceptable business plan, thus making either of the two preceding circumstances inevitable within a short period of time. 			
OSFI Activities/Intervention	Statutory and Inter-Agency Activities/Responsibilities	CDIC Activities/Intervention	
<p>New business restrictions may be imposed on institution or existing restrictions may be expanded.</p> <p>Pressure to rectify situation is exerted on management and board of directors of financial institution through frequent meetings with senior OSFI officers.</p> <p>OSFI notifies management and board of directors of institution of intended regulatory intervention measures that will be taken unless situation is rectified imminently.</p> <p>If statutory conditions for taking control of assets exist and if circumstances are such that there is an immediate threat to the safety of depositors and other creditors, OSFI may take control of the assets of the institution for a short period.</p> <p>If statutory conditions exist, such as failure to comply with order to increase capital, and subject to representation to the Superintendent, OSFI may maintain control of assets or take control of the institution.</p>	<p>Other relevant regulatory agencies (provincial or foreign) are notified of proposed regulatory intervention measures to be applied to institution.</p> <p>If the institution meets any of the conditions that would make it eligible to be wound up pursuant to the <i>Winding-up Act</i>, the institution itself may voluntarily seek a winding-up order. Alternatively, either OSFI or CDIC, working in collaboration with the other agency, may seek a winding-up order. Minister may overrule this decision on grounds of public interest only.</p> <p>All intervention measures applied to deposit-taking institutions at this stage, whether initiated by OSFI or CDIC, are the subject of close coordination between the two agencies.</p>	<p>If CDIC is of the opinion that the institution is or is about to become insolvent, CDIC may seek Minister's approval to cancel the institution's policy of deposit insurance.</p>	

Simplifying Schematic of the Intervention Process for Federal Financial Institutions



Stage 3 – Future Financial Viability in Serious Doubt

- OSFI may require independent auditor to examine FI.
- Business plan specifying remedial measures needed to avoid moving to Stage 4 and time frame to implement them is required by OSFI.
- Increased monitoring/OSFI staff may be posted at FI.
- Enhanced exams with possible sampling of credit files, in-depth reviews of files, specialists hired to assess assets, etc.
- OSFI may issue an order to FI to increase capital.
- Further restrictions on FI's business may be imposed.
- FI is pressured to find a purchaser.
- FIRP Order possible.
- OSFI contingency plan developed to expedite taking control, if necessary.
- CDIC may pursue various failure resolution processes including seeking the Minister's approval to terminate deposit insurance.

**Stage 4 – Insolvency Imminent**

- Winding-up order sought or other resolution found while FI still has positive capital.
- CDIC may seek Minister's approval to cancel the FI's policy of deposit insurance.

Notes:

- This is a summary only. Full details of the intervention process are on the preceding pages.
- CDIC may conduct or commission a special in-depth examination at any stage depending on its views about the risk posed to the deposit insurance fund. Such an exam would likely take place at Stage 3, but could be done earlier if there were a high level of concern.
- CDIC may seek permission to terminate the policy of deposit insurance if the financial institution is in breach of CDIC Standards. Permission would likely be sought at Stage 3.
- CDIC may levy a premium surcharge at any stage.
- The proposed Policyholder Protection Board could potentially exercise similar powers to those outlined above for CDIC.

ANNEX 3

CLOSURE REGIME

Summary of Regime

The new closure regime will replace the existing regime in the *Bank Act*, the *Trust and Loan Companies Act*, the *Insurance Companies Act* and the *Cooperative Credit Associations Act* regarding the Superintendent's taking control of assets and taking control of a financial institution and the Minister's involvement in the process.

It will no longer be the Minister's role to form an opinion about the solvency or financial condition of the institution, prior to the Superintendent's taking control of the institution. Instead, the Superintendent, as regulator of the institution will be the key person responsible for reaching an opinion about the financial condition of the institution and whether such condition warrants supervisory intervention. The proposed regime will permit the Superintendent to intervene at an earlier stage, by authorizing him to take control of the assets of a financial institution or to take control of the financial institution where, for example:

- the Superintendent is of the opinion that the financial institution will not be able to pay its liabilities as they become due and payable;
- the Superintendent is of the opinion that the assets of the financial institution are not sufficient to adequately protect depositors, policyholders, or creditors;
- the Superintendent is of the opinion that the regulatory capital of the financial institution has reached a level (or is eroding in a manner) that may detrimentally affect depositors, policyholders or creditors;
- the financial institution has not complied with an order of the Superintendent for additional capital within the time specified in the order;
- a property and casualty insurance company or a branch of a foreign insurance company has not complied with an order for additional assets within the time specified in the order.

The document outlined in Annex 2 will set out the steps which the Superintendent will normally follow prior to the issuance of an order for additional capital or additional assets. This document will form an important part of the new regulatory regime for financial institutions.

The Superintendent will be authorized to take control of the assets of a financial institution (for a period greater than 16 days) or to take control of a financial institution unless the Minister is of the opinion that it is not in the public interest. The financial institution shall be given the opportunity to make written representations to the Superintendent prior to the Superintendent's taking control of the institution or taking control of the assets for an extended period of time.

When the Superintendent is in control of the financial institution, the Superintendent may request the Attorney General of Canada to seek a winding-up order in respect of that institution. If the Superintendent is in control of the assets of a financial institution or in control of a financial institution for a period exceeding 30 days, the Board of Directors of the financial institution may request that the Superintendent relinquish control of the assets or relinquish control of the financial institution, in which case the Superintendent would be required within a specified period of time to either relinquish control or to request the Attorney General of Canada to apply for a winding-up order.

Section 10 of the *Winding-up Act* would be amended to permit the granting of a winding-up order where the Superintendent has taken control of the financial institution on grounds that:

- the Superintendent is of the opinion that the financial institution will not be able to pay its liabilities as they become due and payable;
- the Superintendent is of the opinion that the assets of the financial institution are not sufficient to adequately protect depositors, policyholders, or creditors;
- the Superintendent is of the opinion that the regulatory capital of the financial institution has reached a level (or is eroding in a manner) that may detrimentally affect depositors, policyholders or creditors;
- the financial institution has not complied with an order for additional capital within the time specified in the order;
- a property and casualty insurance company or a branch of a foreign insurance company has not complied with an order for additional assets within the time specified in the order.

PROPOSED STATUTORY AMENDMENTS

1. Amendments to the *Bank Act*, the *Trust and Loan Companies Act*, the *Insurance Companies Act* and the *Cooperative Credit Associations Act*

Amend the applicable provisions of the *Bank Act*, the *Trust and Loan Companies Act*, the *Insurance Companies Act* and the *Cooperative Credit Associations Act* to provide the following:

- “1. (1) The Superintendent may take control of the assets of a financial institution for a period not exceeding 16 days in any of the circumstances described in subsection (3).¹

¹ In the case of a foreign insurance company, the Superintendent would take control of the assets in Canada of the foreign company together with its other assets held in Canada under the control of its chief agent, including all amounts received or receivable in respect of its policies in Canada.

(2) Notwithstanding subsection (1) and subject to subsection (4) and section 3, the Superintendent may, unless the Minister is of the opinion that it is not in the public interest,

(a) take and maintain control of the assets of a financial institution for a period in excess of 16 days, or

(b) take control of a financial institution

in any of the circumstances described in subsection (3).

(3) The Superintendent may take control of the assets of a financial institution or take control of a financial institution where:

(a) in the opinion of the Superintendent, there exists any practice or state of affairs that may be materially prejudicial to the interests of the depositors, policyholders or creditors of the financial institution;

(b) the financial institution has failed to pay any liability that has become due and payable;

(c) in the opinion of the Superintendent, the financial institution will not be able to pay its liabilities as they become due and payable;

(d) in the opinion of the Superintendent, the assets of the financial institution are not sufficient to give adequate protection to all the depositors, policyholders or creditors of the financial institution;

(e) in the opinion of the Superintendent, any asset appearing on the books or records of the financial institution is not satisfactorily accounted for;

(f) a notice of the termination of the financial institution's deposit insurance has been sent to the financial institution by the Canada Deposit Insurance Corporation;

(g) the financial institution has not complied with an order of the Superintendent made pursuant to subsection 485 (3) of the *Bank Act*, subsection 473 (3) of the *Trust and Loan Companies Act*, subsection 515 (3) of the *Insurance Companies Act* or subsection 409 (3) of the *Cooperative Credit Associations Act* for the financial institution to increase its capital, within the time specified in the order;

(h) in the opinion of the Superintendent, the regulatory capital of the financial institution has reached a level (or is eroding in a manner) that may detrimentally affect depositors, policyholders or creditors; or

(i) in the case of a property and casualty insurance company or a foreign insurance company, the company has not complied with an order of the Superintendent made pursuant to subsection 516 (4), 608 (3) or 609 (2) of the *Insurance Companies Act* for the company to increase its assets, within the time specified in the order.

- (4) Prior to taking any action pursuant to subsection (2), the Superintendent shall notify the financial institution of its right to make written representations to the Superintendent and the financial institution shall be given a period not exceeding 10 days within which to make these representations.
2. The Superintendent shall relinquish control of the assets of the financial institution or relinquish control of the financial institution where the Superintendent is of the opinion that the financial institution has substantially corrected the matter giving rise to the Superintendent's taking control of the assets of the financial institution or the Superintendent's taking control of the financial institution and that it is otherwise proper for the financial institution to resume control of its assets or control of the conduct of its business.
3. The Superintendent may, where the Superintendent is in control of the financial institution (or in the case of a foreign insurance company, where the Superintendent has taken control of its assets in Canada, pursuant to subsection 1(2)) request the Attorney General of Canada to apply to the court for a winding-up order.
4. (a) At any time later than 30 days from the time the Superintendent has taken control of the assets or control of the financial institution, the Board of Directors of the financial institution may serve a notice on the Superintendent requesting that the Superintendent relinquish control of the assets of the financial institution or control of the financial institution.
- (b) Not later than 12 days after receipt of the notice, the Superintendent shall
- (i) relinquish control of the assets of the financial institution or control of the financial institution or
 - (ii) request the Attorney General of Canada to apply to the court for a winding-up order."

2. Amendments to the *Winding-up Act*

Amend section 10 of the *Winding-up Act* to provide additional grounds for obtaining a winding-up order in respect of a financial institution.

"10. A court may make a winding-up order in respect of a financial institution (or in the case of a foreign insurance company, in respect of its insurance business in Canada)

- (f) where the Superintendent has taken control of a financial institution (or in the case of a foreign insurance company, where the Superintendent has taken control of its assets in Canada, pursuant to subsection 1 (2)) in the circumstances described in paragraph 1 (3)(c), (d), (g), (h) or (i) of the *Bank Act*, the *Trust and Loan Companies Act*, the *Insurance Companies Act* or the *Cooperative Credit Associations Act*."

Amend section 11 of the *Winding-up Act* to provide that paragraph 10(f) only applies where the Attorney General of Canada has applied for the winding-up order.

3. Additional Amendments to the *Bank Act*, the *Trust and Loan Companies Act*, the *Insurance Companies Act* and the *Cooperative Credit Associations Act*

Amend subsection 485 (3) of the *Bank Act*, subsection 473 (3) of the *Trust and Loan Companies Act*, subsection 515 (3) of the *Insurance Companies Act* and subsection 409 (3) of the *Cooperative Credit Associations Act* by adding the words “or Guidelines” after the word “regulations”. This amendment is intended to enable the Superintendent, by order, to direct the financial institution to increase its capital where, in the opinion of the Superintendent such additional capital is necessary to protect depositors, policyholders or creditors, notwithstanding that the financial institution is complying with the regulations or Guidelines made in respect of adequate capital.

Amend subsection 516 (4), 608 (3) and 609 (2) of the *Insurance Companies Act* by adding the words “or Guidelines” after the word “regulations”. This amendment is intended to enable the Superintendent, by order, to direct a property and casualty insurance company or a foreign insurance company to increase its assets where, in the opinion of the Superintendent such additional assets are necessary to protect policyholders or creditors, notwithstanding that the property and casualty insurance company or the foreign insurance company is complying with the regulations or Guidelines made in respect of adequate assets.

ANNEX 4

PROPOSED AMENDMENTS TO THE *WINDING-UP ACT*

The following list of amendments to the *Winding-up Act*, which will be proposed to Parliament, is organized according to section numbers as found in the Act. Some amendments, however, involve adding a section and are listed under the heading "New Section". A brief description and explanation are provided for each amendment.

Section 6 Application

Amendment: Clarify that the *Winding-up Act* applies to federally incorporated and insolvent provincially incorporated trust companies.

Explanation: Currently section 6 of the *Winding-up Act* does not specifically refer to trust companies, although the courts have found that trust companies are subject to the Act.

Section 11 Application for winding-up order

Amendment: Clarify that the Attorney General of Canada may apply for a winding-up order and specify the grounds on which the application may be made.

Explanation: Although not specifically provided for in the *Winding-up Act*, a petition for a winding-up order is brought by the Attorney General of Canada where the company has been subject to the supervisory intervention of the Superintendent of Financial Institutions.

Section 12 How and where made

Amendment: Allow an application to be made in the court of any province of any of the company's principal places of business.

Explanation: Under the *Winding-up Act*, a petition must be filed in the jurisdiction where the head office of the company is located. The location of the head office of the company, however, is often a formality and is not the locality of the persons primarily interested in the liquidation – creditors, shareholders, customers.

- Amendment:** Allow the courts the discretion to shorten the four-day notice requirement.
- Explanation:** Currently, the petitioner must serve notice to the company four days before applying to the courts for a winding-up order. There is some doubt whether this period can be shortened by the court, even where the company consents to the winding-up order. This amendment will authorize the court to abridge the four-day period where it is appropriate in the circumstances.
- Section 17** **Actions against company may be stayed**
- Amendment:** Provide that a liquidator or any person who could petition for a winding-up order may apply for an interim stay of proceedings against the company.
- Explanation:** Currently only the company, a creditor or contributory may apply for an interim stay of proceedings. There is no reason for not allowing other classes of petitioners or a liquidator the right to apply.
- Section 18** **Court may stay winding-up proceedings**
- Amendment:** Allow a liquidator or any person who could petition for a winding-up order to apply for a stay of the winding-up proceedings.
- Explanation:** Typically, a perpetual stay of the winding-up proceedings is requested when the claims of the creditors of the company have been settled by compromise. Since it is proposed to amend section 65 of the *Winding-up Act* to allow the liquidator to propose a compromise, the liquidator should be granted the ability to request a perpetual stay of the winding-up proceedings.
- New Section**
- Amendment:** Add a provision that allows counter-parties to “Eligible Financial Contracts” to terminate contracts and net amounts payable by or to the company.
- Explanation:** Financial institutions use a number of different types of contracts to hedge interest rate, currency, and other risks. Because of the volatility in these markets, certainty in the ability to terminate these contracts is necessary to reduce the market risk. This provision would be similar to subsections 65.1 (7), (8) and (9) of the *Bankruptcy and Insolvency Act*.

**Sections 23
to 25****Liquidator (s. 23)****If more than one liquidator (s. 24)****Additional liquidators (s. 25)****Amendment:**

Allow a court to allocate responsibilities among co-liquidators, or permit co-liquidators to do so themselves.

Explanation:

In many estates, it could be advantageous to have specialist liquidators for some aspects of an estate. While the *Winding-up Act* contemplates that more than one liquidator may be appointed for an estate, there is no authority for the court to allocate responsibilities among co-liquidators, or to permit the co-liquidators to divide responsibilities among themselves. Without such an allocation, they must act jointly on all matters.

Section 26**Notice****Amendment:**

Give the courts the discretion to dispense with notice to creditors and shareholders in appropriate circumstances.

Explanation:

This section currently requires that notice be given to all creditors and shareholders of a company before the courts can appoint a permanent liquidator. In some cases this is time-consuming and costly without any real purpose.

Section 34**Liquidator to prepare statement****Amendment:**

Extend from 60 to 120 days the period in which liquidator must prepare an initial financial statement.

Explanation:

The current period is too short to complete adequate initial financial statements. Some time is required for the liquidator to examine the books of companies being wound-up.

Section 40**Documents to Chief Statistician of Canada****Amendment:**

Repeal the requirement for a liquidator to provide a true copy of the winding-up order, petition and other information to Statistics Canada.

Explanation:

This provision is obsolete and no longer serves a useful purpose as Statistics Canada does not use the information.

**Sections 44,
to 47, 69, 70
144 and 150**

Moneys to be deposited in bank (s. 44)
Separate accounts (s. 45)
Balance on hand by liquidator (s. 46)
Penalty for neglect (s. 47)
Bank-book of liquidator (s. 69)
Other times (s. 70)
Failure to deposit in bank money of estate (s. 144)
Failure to produce passbook (s. 150)

Amendment:

Repeal these sections.

Explanation:

These sections deal with banking by a liquidator and are unnecessary; every liquidator is subject to court supervision.

Section 65

Court may summon creditors to consider any proposed compromise

Amendment:

Clarify that a liquidator may propose an arrangement or compromise.

Explanation:

Sections 65 to 68 are a condensed version of the *Companies' Creditors Arrangements Act* allowing for settlement of claims against an estate binding on all creditors through majority voting. It is appropriate that a liquidator have the power to propose a compromise or arrangement.

Section 71

What debts may be proved

Amendment:

Provide expressly that claims are to be calculated as of the date of the commencement of the winding-up.

Explanation:

The *Winding-up Act* does not state whether creditor's claims are to be proved as of the date the winding-up order is made or the date the winding-up commenced. This amendment will clarify the question.

Section 73

Law of set-off to apply

Amendment:

Provide that set-off applies between a liquidator and a depositor regardless of whether the obligations by the parties to be set off arise in respect of the guaranteed trust fund or the company fund.

Explanation:

Section 73 of the *Winding-up Act* provides that the ordinary law of set-off applies in a liquidation; at present it is unclear whether set-off applies where the deposit is received by a trust company in trust. There is no reason why depositors in a trust company should be in a better position than a depositor in a bank.

Section 95**Distribution of surplus****Amendment:**

Provide that any surplus shall be applied in payment of interest from the date of commencement of the winding-up on all claims proved in the liquidation in the order of priority of proven claims. Interest will be calculated by reference to a market sensitive rate (e.g., 91-day Treasury bills).

Explanation:

At present there is no provision in the *Winding-up Act* similar to section 143 of the *Bankruptcy and Insolvency Act*, which authorizes the payment of post-bankruptcy interest accruing on creditor's claims in priority to any payment to shareholders.

Section 100**Sale or transfer in contemplation of insolvency****Amendment:**

Abolish the defence of pressure.

Explanation:

In brief, the defence of pressure is that where a payment is made by a debtor under pressure from a creditor, the payment was held to be valid and not a preference. This defence was removed from the *Bankruptcy and Insolvency Act* some time ago. There is no reason to retain it in the *Winding-up Act*.

New Section**Amendment:**

Incorporate in the *Winding-up Act* section 100 of the *Bankruptcy and Insolvency Act* relating to reviewable transactions.

Explanation:

This provision would allow the liquidator to inquire into any non-arm's length transfers of property in the 12-month period preceding the commencement of the winding-up. The amendment would prove useful in overcoming and discouraging abusive insider transactions on the eve of failure.

New Section**Amendment:**

Incorporate section 101 of the *Bankruptcy and Insolvency Act* relating to retrieving from shareholders an unlawful distribution of capital or dividends.

Explanation:

This amendment will authorize a liquidator to sue recipients of an unlawful distribution of capital or dividends made in the 12-months preceding the commencement of the winding-up.

**Sections 152
to 55**

Creditor to apply (s. 152)
Chairman at meetings of shareholders (s. 153)
Voting at shareholders' meetings (s. 154)
Report to court and appointment of liquidators (s. 155)

Amendment: Repeal these sections.

Explanation: These sections are obsolete. They were enacted at a time when shareholders of a bank were subject to double liability on the failure of a bank. Double liability was removed in 1954.

**Sections 157
and 158**

Reservation of dividends (s. 157)
Publication of notices (s. 158)

Amendment: Repeal these sections.

Explanation: These sections are obsolete since banks no longer issue currency.

Section 159**Application of Part**

Amendment: Expand definition of "assets" to include assets under the control of the Chief Agent.

Explanation: A foreign insurance company is required to maintain an adequate margin of assets in Canada and those assets must be vested in a Trustee. The definition will be expanded to include not only assets held in trust but also all other assets under the control of the Chief Agent in Canada.

New Section

Amendment: Provide that the Superintendent of Financial Institutions may not be appointed the liquidator of an insurance company.

Explanation: Consistent with the situation regarding federal deposit-taking institutions, the Superintendent will no longer be the liquidator of a federally regulated insurance company.

Section 161 Order of priority for payment of claims

Amendment: Give priority to the life and health insurance sector consumer protection plan ahead of policyholders for amounts advanced by the protection plan to the liquidator in excess of the protection plan's obligations to policyholders.

Explanation: In the recent failure of two life insurance companies, the life and health insurance sector consumer protection plan advanced funds to the liquidator, based on estimations of its' obligations to compensate policyholders. In the event the protection plan's obligations were overestimated, the *Winding-up Act* should specify that repayment of the amount overpaid by the protection plan ranks ahead of policyholders' claims.

Amendment: Remove "super priority" in sub-paragraph (1)(c)(ii) for claims made prior to reinsurance being effected.

Explanation: The sub-paragraph gives first priority to "claims that have arisen under the policies of the company, in accordance with the terms thereof, of which notice is received by the company prior to the date the reinsurance is effected...". This provision has the potential to cause unfairness where reinsurance is effected since some policyholders may be paid their claims in full while other policyholders may only receive reinsurance of a portion of their claims.

Amendment: Remove reference to the Treasury Board in subsection (4).

Explanation: The references to the Treasury Board are obsolete and court approval is sufficient.

Section 162 Reinsurance of contracts by liquidator

Amendment: Allow for reinsurance with provincially regulated insurance companies where the insolvent company is provincially regulated.

Explanation: An integral element of the approach adopted to protect policyholders of an insolvent insurer is to reinsure the policies with another insurer. The *Winding-up Act*, however, does not permit the reinsurance of the business of an insolvent insurer with provincially-regulated companies, even where the insolvent insurer is a provincially-regulated insurance company.

Amendment: Allow for reinsurance of less than all the policies where the dividend to other policyholders would be equal to the same portion of the policies to be reinsured.

Explanation: Sometimes the reinsurer does not wish to reinsure all the policies of an insolvent insurer. While the courts have permitted the reinsurance of some policies, as opposed to all policies, in cases where the life and health insurance sector consumer protection plan guaranteed the same level of proportional recovery to holders of policies not reinsured by the reinsurer, the *Winding-up Act* should clearly permit this type of reinsurance proposal.

Amendment: Remove reference to the Treasury Board in subsection (3).

Explanation: The references to the Treasury Board are obsolete and court approval is sufficient.

Sections 163 and 165 **Holders of unmaturing policies to claim for value computed (s. 163)**
Transfer to British or foreign liquidator (s. 165)

Amendment: Remove references to the Treasury Board and replace with the Superintendent.

Explanation: The references to the Treasury Board are obsolete as this function is now carried out by the Superintendent.

New section

Amendment: Clarify that liquidator may carry on business of the insolvent insurance company (e.g., accept premiums and pay claims) where liquidator has agreement with the life and health insurance sector consumer protection plan that it will i) reimburse policyholders for unearned premiums paid after the winding-up order and ii) reimburse liquidator for any overpayment on claims paid prior to realization of assets.

Explanation: Ordinarily in an insolvency, the life insurance company would cease to accept premiums and to pay claims until an orderly distribution could be accomplished. This inevitably results in serious inconvenience to policyholders, particularly uninsurable policyholders. The amendment would clearly specify the authority of the court to approve arrangements for liquidator to carry on business of insolvent insurance company.

PROPOSED AMMENDMENT TO THE *COMPANIES'* *CREDITORS ARRANGEMENT ACT*

New Section

- Amendment:** Add a provision that allows counter-parties to “Eligible Financial Contracts” to terminate contracts and net amounts payable by or to the company.
- Explanation:** Financial Institutions use a number of different types of contracts to hedge interest rate, currency, and other risks. Because of the volatility in these markets, certainty in the ability to terminate these contracts is necessary to reduce the market risk. This provision would be similar to subsections 65.1 (7), (8) and (9) of the *Bankruptcy and Insolvency Act*.

ANNEX 5

DISCLOSURE OF FINANCIAL CONDITION INFORMATION

The federal government is proposing that more information on the financial condition of federally regulated financial institutions be disclosed on a more frequent basis. The kind of information that could or should be disclosed is outlined below. Much of this information is already disclosed by some publicly traded financial institutions or by OSFI, however there is a subset of information which is collected by OSFI and not disclosed. Additionally, the items below include some entirely new reporting requirements which will also be considered for disclosure, e.g., assets pledged as security.

The proposed disclosure framework will require comparable disclosure by all insurance companies and deposit-taking institutions where possible. It is also proposed that reporting occur at the level of the federally regulated entity. In some cases, data collected on statutory information returns need not be disclosed. For example, data will be suppressed or aggregated where it could lead to disclosure of transactions with specific customers.

Consolidated versus non-consolidated financial reporting is also an issue because financial reporting is not done on the same basis by all institutions. Life and health insurance companies, for example, report detailed asset information on a non-consolidated basis and basic financial information on a consolidated basis. Banks report all information on a consolidated basis. The value of consolidated/non-consolidated information as an input into a good analytical assessment of an institution's financial condition will have to be reviewed before a final set of measures can be put forward. This may involve some changes to the existing reporting requirements.

The areas where it is proposed that disclosure standards be enhanced are as follows:

- historical summaries of balance sheet and income statement information;
- executive compensation levels;
- information regarding the geographic location of assets, liabilities, income and off-balance sheet items;
- information regarding the institution's sensitivity to changes in interest rates or foreign exchange rates;
- credit exposures associated with off-balance sheet items;
- information on the investment and lending portfolio and on liabilities: for example, loans described by broad business class/sector or annuities described by product type, and information regarding loan impairment and loss provisions;

- information regarding regulatory capital and its components, e.g., the risk-based capital BIS ratios and its components (Tier 1 and Tier 2) used by deposit-taking institutions, the Minimum Asset Test (MAT) with assets available and required for property and casualty insurance companies, and the regulatory capital available and required in the Minimum Continuing Capital Surplus Requirements (MCCSR) for life and health insurance companies;
- information on reinsurance risk (gross liabilities before reinsurance).

In addition to the areas described above, it is also proposed that some information be disclosed by insurance companies regarding the valuation methods used with respect to actuarial liabilities. Currently, the company actuary releases an opinion on the appropriateness of the valuation. Often this is the only information regarding the actuary's work that is disclosed and there is little background information made available concerning the key assumptions and the provisions for adverse deviations used. The actuary's valuation affects an insurance company's financial results and, it is therefore intended that disclosure be expanded. This will require consultation with the actuarial profession.

Financial institutions will continue to be responsible for the accuracy of information which is reported to OSFI and disclosed by OSFI. Financial institutions themselves will be responsible for disclosing certain types of information, such as audited annual statements, executive compensation levels, and information on actuarial valuations. OSFI will make available disclosable information from the statutory information returns, which will be updated to accommodate the requirements for additional data collection, to data services enterprises. Thus, anyone wishing to obtain disclosable information on a federal financial institution will be able to obtain it either from the institution itself, or from the provider of the data service, depending on the type of information in question. The exact division of the responsibility for disclosure will form part of the consultations process.

The additional disclosure requirements will affect all financial institutions differently. For example, with respect to capital adequacy, the Canadian banks and larger trust and loan companies already release BIS capital ratio information voluntarily in their annual reports. Most foreign bank subsidiaries and the smaller trust companies do not release this information and they will be required to do so under the new reporting scheme. Many property and casualty insurance companies currently make information regarding their MAT available. Disclosure of available and required capital is currently optional for life and health insurance companies. Disclosure for all insurance companies will be a new requirement.

It is equally important to ensure that information is released on a consistent and frequent basis by all financial institutions. Currently, reporting periods differ among institutions. Property and casualty insurance company data is collected and reported on a quarterly basis, for example, and deposit-taking institutions report most information quarterly. It is therefore anticipated that revisions to the reporting and disclosure requirements will be minor for many institutions.

Life and health insurance companies, however, will be subject to some additional reporting requirements. Life and health insurance companies currently report financial condition data on an annual basis and it is proposed that these institutions provide quarterly information comparable both in content and in frequency to that provided by deposit-takers. Shifts to reporting and disclosure on a quarterly basis will have to consider that certain information, for example, reserves and reinsurance data is often difficult to compute more frequently than once a year. The merits of increasing the frequency of disclosure of these items will have to be considered and more specifically the merits of using an estimate or proxy in financial analysis. This will require consultation with the industry and with industry analysts and other professionals.

It will take some time before all of this additional information will be available. The enhanced disclosure of information will likely occur in stages. In order to initiate the process, it is proposed that the Superintendent, in consultation with the other members of the FISC, prepare an implementation plan for presentation to the Minister of Finance which addresses the level of disclosure by financial institutions and takes into account the information needs of the industry and analysts. In addition, the Superintendent will report to the Minister annually regarding the progress made in meeting the plan.

ANNEX 6

RISK-BASED DEPOSIT INSURANCE PREMIUMS

Section 3 of this policy paper proposes the introduction of risk-based premiums.

The risk-rating system to be employed will be consistent with the Guide to Intervention for Federal Financial Institutions contained in Annex 2. Risk-based premiums are intended to send an early warning signal to the management and board of directors of CDIC members, and as such they are not an actuarially-based measure of the risk brought to the deposit insurance fund by an individual institution.

The U.S. Model

The Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) in the U.S. implemented a system of risk-based premiums, effective January 1, 1993. Under this system, FDIC divided deposit-taking institutions into nine categories based on their capital levels, and the supervisory evaluation of the riskiness of each institution provided by the institution's primary federal regulator. In forming its judgement, the FDIC generally relies on the primary federal regulator's composite rating. For most deposit-taking institutions, CAMEL is the most common composite indicator. Under the CAMEL system, institutions are evaluated in five broad categories (Capital, Asset quality, Management, Earnings and Liquidity) that correspond to ratings from 1 (good) to 5 (bad).

In the U.S., premiums are linked to an institution's capital relative to the regulatory minimum capital requirement and to the supervisor's judgement of its overall strength. Premiums range from 23 cents to 31 cents per \$100 of insured deposits, with an overall premium range of eight basis points and correspondingly small inter-category increments. This model could be adopted in Canada.

THE U.S. PREMIUM MATRIX

Capital group	A	B	C
	Healthy financial institutions (FIs)	FIs with weaknesses	Troubled FIs
(cents per \$100 of insured deposits)			
Well capitalized	23	26	29
Adequately capitalized (meets minimum capital standards sets by regulator)	26	29	30
Less than adequately capitalized	29	30	31

Another Possible Model

A model, that takes into account aspects of the Canadian system (such as CDIC's Standards of Sound Business and Financial Practices), could also be developed for use in Canada. The risk-rating methodology, described below, is intended to provide the basis for discussion.

(a) Risk rating methodology

Under this possible model, CDIC would assign member institutions a risk-rating based on a number of different factors (all or some of the following factors: capital adequacy, CAMEL ratings, compliance with the CDIC Standards of Sound Business and Financial Practices, asset quality, diversification, sustainable earnings/profitability, assets/liability management, management, strategic and business plans, ratio/trend analysis and monitoring tools). Financial institutions would be rated on each of these factors and a composite score developed. The exact list of factors taken into consideration will affect the amount of discretion and the amount of information required to operate the system.

Based on the outcome of this exercise, institutions would fall into one of a number of categories – for example, healthy institutions, institutions where financial viability or solvency is at risk and institutions where future financial viability is in serious doubt. Institutions would then be assigned a deposit insurance premium, depending on which category they fall into.

The risk-based scheme would be authorized in legislation and elaborated on through CDIC by-laws.

(b) Setting of premiums

As indicated above, different premiums would be set, based on an underlying assessment of an institution's risk ratings. A base premium rate would be set by the Governor in Council each year as is currently the case. CDIC would recommend a base premium level based on CDIC's financial planning objectives and loss experiences. The notion of a statutory maximum would be retained and would act as a ceiling on the highest rate that an institution could pay. The adoption of the system of risk-based premiums would be expected to be revenue neutral, while redistributing premiums paid among institutions. The question of how the premiums would be collected remains to be resolved.

Transition from Current System

Consultations will occur on the risk-based premium proposals, following which a new premium schedule would be developed expeditiously, recognizing the need to provide CDIC member institutions with a reasonable notice period prior to implementing new premium rates.

ANNEX 7

CDIC ACT AMENDMENTS

The following are technical amendments to the *Canada Deposit Insurance Corporation Act*. They do not cover the stacking and risk-based premium proposals outlined in Section 3 of this paper, for example.

Section 7(b) Mandate

Amendment: Remove CDIC's mandate to promote and otherwise contribute to the competitiveness of the financial system in Canada.

Explanation: As is currently the case, CDIC will have objects to provide deposit insurance, and to promote standards of sound business and financial practices and promote and otherwise contribute to the stability of the Canadian financial system, within a least cost framework. These are appropriate roles for CDIC. The removal of the current reference to promoting and contributing to the competitiveness of the financial system will streamline the matters CDIC must take into consideration in exercising its powers and duties.

Section 13 (3) Transfer of All or Substantially All / Deemed Amalgamation

Amendment: Provide that where deposits of one member institution are assumed by another member, insured deposits that an individual had in both institutions continue to be insured until they mature or a withdrawal is made (even if, as a result of the amalgamation, the deposits amount to more than \$60,000).

Explanation: The current Act provides for such treatment only where one member assumes "all or substantially all" of the liabilities (deposits) of another member institution.

Section 13 (4) Assumption of Deposits / Premium Payment

Amendment: Add a new provision to the Act to make it clear that, when a member institution assumes deposits from another member, it has to pay premiums on them.

Explanation: Such a change will remove an anomaly in the statute.

Sections 14 (2.3) Conformity with the *Winding-up Act* and 14 (2.5.1)

Amendment: Clarify that where the CDIC Act refers to the payment of interest (including the case of discretionary payments), such a payment shall be included in the payout only to the date of notice of the petition to wind-up.

Explanation: Currently, the relevant date is the date of a winding-up order. This amendment will bring the CDIC Act in conformity with the *Winding-up Act*.

Section 14 (2.8) Cost of examination

Amendment: Add a new provision to allow CDIC to sell to the liquidator information gathered or produced at its expense in connection with a payout (such as a verification and reconciliation of the member's deposit liabilities).

Explanation: Currently, CDIC provides this information for free, which is a direct benefit to the uninsured depositors and creditors.

Section 14 (2.9) Conformity with the *Winding-up Act*

Amendment: Add a new provision to clarify that "insurance" is to be measured at the date of notice of the petition to wind-up.

Explanation: This modification will assist CDIC in preventing problems regarding the aggregation of principal sums on payout and will assist the Corporation in its proof of claims.

Section 14 (4) Time Limitation for Depositors

Amendment: Clarify that, in case of a liquidation, CDIC gives insured depositors a time limitation of 10 years from the date of commencement of the winding-up to exercise their claim.

Explanation: This clarification will greatly simplify administration for CDIC.

Section 14 (4.1) CPA Priority / Definition "Deposit" and Schedule, Section 2 (2)(d)

Amendment: Clarify that, when CDIC pays the holder of a priority payment instrument, for example certified cheques, money orders and bank drafts, CDIC then inherits a priority claim for the corresponding amount.

Explanation: Currently, the same item may benefit from the *Canadian Payments Association Act* priority and CDIC coverage.

Section 14 (5) Subrogation (Technical amendment)

Amendment: Bring this section into conformity with s. 14 (4.1) – assignment of depositors rights and interests in respect of deposit.

Explanation: This change will clarify the intent of the Act which is to provide CDIC with the same priority claim as holders of payments instruments.

Section 21 (2.1) Premium / QDIB

Amendment: Provide that where a financial institution switches from provincial to federal jurisdiction to become a CDIC member, it shall pay a premium on its deposits pro rata for the portion of the year it is a federal institution.

Explanation: This amendment is necessary as a result of the CDIC/QDIB Inter Agency Agreement.

Section 22 (2)(b) Premium Instalments

Amendment: Modify the Act to provide for payment of premiums on the 15th day of June and on the 15th day of December.

Explanation: Currently, premiums must be paid on the 30th day of June and on the 30th day of December. By moving the payment ahead, CDIC will have greater flexibility to invest the premiums collected.

Section 26 (2) Deposit Insurance Fund

Amendment: Eliminate the necessity to report the Accumulated Net Earnings as a separate item in the financial statements of the Corporation. The requirement that there be a Deposit Insurance Fund to which all premiums shall be credited will be retained, however.

Explanation: The current practice of reporting the Accumulated Net Earnings as a separate item runs counter to generally accepted accounting principles.

Section 27 (2) Chargebacks of costs of special exams

Amendment: Allow CDIC to charge back to a member the costs incurred by CDIC for any special exams.

Explanation: This amendment will permit CDIC to reduce its costs.

Section 31.1 (1)(a) Notice of Termination of Insurance (Technical amendment)

Amendment: Delete the word “further” from s. 31.1 (1)(a).

Explanation: The relative word “further” used in connection with the word “deteriorated” may be restrictive as it assumes that there was deterioration before the giving of notice of termination. Failure to follow standards need not relate to a deterioration in financial condition.

Section 34 (2) Effect of Termination or Cancellation

Amendment: Add a new provision stating that the continuing coverage of deposits following termination or cancellation of insurance does not apply to deposits that have been assumed by – and are thus insured by – another member.

Explanation: Currently, the continuing coverage of deposits following termination or cancellation of insurance extends for a period of two years or to maturity.

Sections 46, 47, 47.1, 48, 49, 52 and 53 Penalties

Amendment: Add new provisions to modernize the statute. These will include:

- enabling a court to order compliance with the Act, by-laws, or the policy of deposit insurance;
- providing for director, officer liability for offences by members;
- providing for a penalty for failure to provide information to CDIC in accordance with the Act, the by-laws, or the policy of deposit insurance.

Include all information provided by a member or an applicant for membership on which CDIC might rely to its detriment and to provide for fines in lieu of imprisonment which are consistent with the maximum fines in the FI legislation and allow for forfeiture of any profits made through the commission of the offence.

Explanation: These changes will bring the statute into line with the federal financial institutions legislation.

**Schedule,
Section 3 (6)**

**Registered Retirement Income Fund
(Technical amendment)**

Amendment:

Fix an incorrect reference to “registered retirement savings plans” and replace it by the expression “registered retirement income fund” (RRIF).

Explanation:

This reference is an error. This section is intended to deal with RRIFs throughout the section.

Articles 46, 47, 47.1, 48, 49, 52 et 53

Modification : Ajouter de nouvelles dispositions afin de moderniser la Loi. Ces nouvelles dispositions :

- permettront à un tribunal d'ordonner qu'on se conforme à la Loi, aux règlements administratifs ou à la police d'assurance-dépôts;

- établiront la responsabilité des administrateurs et dirigeants à l'égard des infractions commises par les membres;

- établiront la pénalité applicable lorsqu'une institution ne fournit pas à la SADC les renseignements exigés par la Loi, les règlements administratifs ou la police d'assurance-dépôts.

Inclure tous les renseignements fournis par une institution membre ou une institution qui demande à devenir membre de la SADC, sur lesquels cette dernière pourrait s'appuyer à son détriment, prévoir des amendes en remplacement des peines d'emprisonnement qui soient conformes aux amendes maximales prévues par les lois régissant les institutions financières et permettre la saisie des profits réalisés en commettant une infraction.

Explication : Ces modifications rendront la Loi conforme à la législation qui régit les institutions financières fédérales.

Annexe, Article 3 (6) (modification technique)

Modification : Corriger une mention incorrecte de « régime enregistré d'épargne-retraite » et la remplacer par « fonds enregistré de revenu de retraite » (FERR).

Explication : Il s'agit d'une erreur de la Loi. Cet article est censé traiter des FERR.

Article 26 (2)	Caisse d'assurance-dépôts	<p>Modification : Éliminer la nécessité de présenter les bénéfices nets accumulés sous forme de poste distinct dans le bilan de la Société. Conserver cependant la Caisse d'assurance-dépôts, à laquelle doivent être créditées toutes les primes.</p> <p>Explication : La pratique actuelle, qui consiste à présenter les bénéfices nets accumulés sous forme de poste distinct dans le bilan, est contraire aux principes comptables généralement reconnus.</p>
Article 27 (2)	Imputation des frais d'examen spéciaux	<p>Modification : Autoriser la SADC à imputer à une institution membre les frais que lui a occasionné un examen spécial.</p> <p>Explication : Cette modification permettra à la SADC de réduire ses coûts.</p>
Article 31.1 (1)(a)	Avis de résiliation (modification technique)	<p>Modification : Supprimer les mots «a continué de» à l'article 31.1 (1) a).</p> <p>Explication : Les mots «a continué» (de se détériorer) peuvent être restrictifs puisqu'ils supposent que la détérioration s'était amorcée avant le préavis de résiliation. Le non-respect des normes n'est pas nécessairement lié à une détérioration de la situation financière.</p>
Article 34 (2)	Effet de l'annulation ou de la résiliation	<p>Modification : Ajouter une nouvelle disposition selon laquelle le maintien de l'assurance-dépôts après une annulation ou une résiliation ne s'applique pas aux dépôts qui ont été assumés – et sont donc assurés – par une autre institution membre.</p> <p>Explication : À l'heure actuelle, les dépôts continuent d'être couverts, après une annulation ou une résiliation de l'assurance, pendant deux ans ou jusqu'à leur échéance.</p>

Article 14 (4.1) Priorité de l'ACP / Définition de "dépôt" et Annexe, Article 2 (2)(d)

Modification : Préciser que, lorsque la SADC fait un paiement au détenteur d'un effet de paiement prioritaire, par exemple un chèque certifié, un mandat-poste ou une traite bancaire, elle bénéficie d'une créance privilégiée à hauteur du montant de l'effet de paiement.

Explication : À l'heure actuelle, un même effet de paiement peut être prioritaire en vertu de la Loi sur l'Association canadienne des paiements et de la protection de la SADC.

Article 14 (5) Subrogation (Modification technique)

Modification : Rendre cette disposition conforme à l'art. 14 (4.1) – cession des droits des déposants à l'égard de leur dépôt.

Explication : Cette modification précisera l'esprit de la Loi, qui est de donner à la SADC le même rang qu'aux détenteurs d'effets de paiement.

Article 21 (2.1) Prime / RADQ

Modification : Stipuler que, lorsqu'une institution financière passe du niveau provincial au niveau fédéral pour devenir membre de la SADC, elle doit verser sur ses dépôts une prime proportionnelle à la fraction de l'année où elle est une institution fédérale.

Explication : Cette modification est rendue nécessaire par l'accord signé entre la SADC et la RADQ.

Article 22 (2)(b) Versements échelonnés

Modification : Modifier la Loi de façon à ce que les primes soient payables le 15 juin et le 15 décembre.

Explication : À l'heure actuelle, les primes doivent être acquittées le 30 juin et le 30 décembre. En avançant les dates de paiement, on donnera à la SADC une plus grande marge de manœuvre pour effectuer ses placements avec le montant des primes perçues.

Articles 14 (2.3) et 14 (2.5.1)	<p>Conformité avec la Loi sur les liquidations</p> <p>Modification : Préciser que, lorsque la Loi sur la SADC mentionne le paiement d'intérêt (y compris dans le cas de paiements discrétionnaires), ce paiement doit être inclus dans le remboursement uniquement jusqu'à la date de l'avis de requête de mise en liquidation.</p> <p>Explication : À l'heure actuelle, la date retenue est celle de l'ordonnance de mise en liquidation. Cette modification rendra la Loi sur la SADC conforme à Loi sur les liquidations.</p>
--	---

Article 14 (2.8) Coût de l'examen	<p>Modification : Ajouter une nouvelle disposition permettant à la SADC de vendre au liquidateur les renseignements recueillis ou produits à ses frais à l'occasion d'un remboursement (comme la vérification et le rapprochement du passif-dépôts de l'institution membre).</p> <p>Explication : À l'heure actuelle, la SADC fournit gratuitement ces renseignements, ce qui avantage les déposants et créanciers non assurés.</p>
--	---

Article 14 (2.9) Conformité avec la Loi sur les liquidations	<p>Modification : Ajouter une nouvelle disposition afin de préciser que «l'assurance» doit être mesurée à la date de l'avis de requête de mise en liquidation.</p> <p>Explication : Cette modification aidera la SADC à prévenir les problèmes de regroupement du principal des différents dépôts lors d'un remboursement et l'aidera à prouver ses créances.</p>
Article 14 (4)	<p>Prescription pour les déposants</p> <p>Modification : Préciser qu'en cas de liquidation, la SADC laisse aux déposants assurés une période de 10 ans au maximum, à partir de la date d'ouverture de la liquidation, pour faire valoir leurs droits.</p> <p>Explication : Cette clarification simplifiera considérablement les tâches administratives de la SADC.</p>

ANNEXE 7

MODIFICATIONS À LA LOI SUR LA SADC

Il est proposé d'apporter les modifications techniques suivantes à la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada. Elles ne traitent pas, par exemple, des propositions concernant le cumul et les primes établies en fonction des risques décrites à la section 3 du document.

Article 7(b) Mandat

Modification : Éliminer du mandat de la Société la mission « d'encourager la compétitivité du système financier au Canada, ainsi que d'autrement coopérer à cette recherche de compétitivité ».

Explication :

Comme à l'heure actuelle, la SADC aura pour mission de fournir une assurance-dépôts, de promouvoir des pratiques commerciales et financières saines et d'encourager et de contribuer à la stabilité du système financier canadien, le tout au moindre coût. Il s'agit là de rôles appropriés à la SADC. En éliminant le passage qui fait mention d'encourager la compétitivité du système financier et de coopérer à la recherche de cette compétitivité, les questions dont la SADC doit tenir compte dans l'exercice de ses fonctions seront clarifiées.

Article 13 (3)

Acquisition de la totalité ou quasi-totalité de l'actif / Fusion réputée

Modification :

Stipuler que, lorsque les dépôts d'une institution membre sont assumés par une autre, les dépôts assurés qu'une personne détient dans les deux institutions restent assurés jusqu'à leur échéance ou à leur retrait (même si, à la suite de la fusion, la somme des dépôts dépasse \$60,000). La loi actuelle prévoit ce traitement uniquement lorsqu'une institution membre assume « la totalité ou quasi-totalité » du passif (dépôts) d'une autre institution membre.

Explication :

Article 13 (4)

Assumption des dépôts / Versement des primes afférentes

Modification :

Ajouter à la Loi une nouvelle disposition afin de préciser que, lorsqu'une institution membre assume les dépôts d'une autre institution membre, elle doit payer les primes afférentes.

Explication :

Cette modification éliminerait une anomalie de la loi.

(b) Établissement des primes

Ainsi qu'il a été indiqué, des primes différentes seraient fixées en fonction de l'évaluation des risques présentées par une institution. Le taux de base serait fixé chaque année par le gouverneur en conseil, comme c'est le cas à l'heure actuelle. La SADC recommanderait ce taux à la lumière de ses objectifs de planification financière et des pertes enregistrées. La notion de taux maximum serait maintenue dans la loi et plafonnerait les taux susceptibles d'être imposés à une institution. L'adoption d'un système de primes établies en fonction des risques ne devrait pas avoir d'effet sur le volume global des primes perçues, bien qu'il entraînerait une redistribution entre les institutions. La question du mode de perception des primes reste à résoudre.

Passage du système actuel au système proposé

Des consultations seront menées sur la proposition d'établir des primes en fonction du risque, suite auxquelles un nouveau barème de primes sera élaboré dans un délai rapide, compte tenu de la nécessité de fournir aux institutions membres de la SADC un préavis raisonnable avant la mise en oeuvre d'un nouveau système.

MATRICE DES PRIMES AUX ÉTATS-UNIS				
	A	B	C	
	Institutions financières (IF) saines	IF avec faiblesses	IF en difficulté	
Catégorie de capital				
Bien capitalisé	23	26	29	
Suffisamment capitalisé				
(normes de capital réglementaire minimum respectées)	26	29	30	
Insuffisamment capitalisé	29	30	31	

Autre modèle possible

Un modèle tenant compte du système canadien (comme les normes de la SADC régissant les saines pratiques commerciales et financières) pourrait également être élaboré pour le Canada. Le modèle d'établissement des primes en fonction des risques qui est présenté ci-dessous se veut une base de discussion.

(a) Méthode d'établissement des primes en fonction du risque

Dans le système proposé, la SADC attribuerait aux institutions membres une "cote de risque" établie en fonction de différents facteurs (la totalité ou quelques-uns des éléments suivants : suffisance du capital, cotes CAMEL, respect des normes de la SADC régissant les saines pratiques commerciales et financières, qualité des actifs, diversification, bénéfices représentatifs/rentabilité, gestion de l'actif et du passif, gestion, plans stratégiques et d'entreprise, analyse de ratios et de tendances, outils de surveillance). Pour chacun de ces facteurs, les institutions financières se verraient attribuer une cote et à partir de celles-ci serait établie une cote composite. La liste exacte des facteurs pris en considération influera sur l'étendue des pouvoirs discrétionnaires et le volume d'information nécessaires au fonctionnement du système.

Tout dépendant des résultats de l'évaluation, les institutions se classeraient parmi un certain nombre de catégories, par exemple : institutions saines, institutions présentant des risques financiers ou d'insolvabilité et institutions dont l'avenir de la viabilité financière est sérieusement remis en cause. Les institutions se verraient alors imposer une prime d'assurance-dépôts en fonction de la catégorie dont elles feraient partie.

Le mécanisme d'établissement des primes serait autorisé par la loi et précisé dans les règlements administratifs de la SADC.

ANNEXE 6

PRIMES D'ASSURANCE-DÉPÔTS ÉTABLIES EN FONCTION DU RISQUE

La section 3 de ce document d'orientation propose que les primes d'assurance-dépôts soient établies en fonction du risque.

Le système de tarification en fonction du risque à employer sera conforme au guide en matière d'intervention à l'intention des institutions financières fédérales. L'établissement des primes en fonction du risque se veut un « signal d'alarme » à l'intention des membres de la SADC; à ce titre, il ne reflète pas une évaluation actuarielle des risques que présente une institution en particulier pour la Caisse d'assurance-dépôts.

Le modèle américain

Aux États-Unis, la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) applique depuis le 1^{er} janvier 1993 un système de primes calculées en fonction des risques. À cette fin, la FDIC a réparti les institutions de dépôts en neuf catégories, en fonction de leur capitalisation et de l'évaluation du risque telle qu'effectuée par la principale autorité réglementaire fédérale compétente pour chaque institution en cause. Pour prendre sa décision, la FDIC s'appuie généralement sur la cote composite établie par l'autorité réglementaire fédérale principale. L'indicateur composite le plus couramment utilisé pour la plupart des institutions de dépôts est appelé CAMEL. Dans le système CAMEL (C pour capital, A pour *assets quality* ou qualité de l'actif, M pour *management* ou gestion, E pour *earnings* ou bénéfices et L pour *liquidity* ou liquidité), les institutions sont évaluées sous l'angle des cinq critères indiqués précédemment et reçoivent une note allant de 1 (bon) à 5 (mauvais).

Les primes qui s'appliquent aux États-Unis sont fonction du capital de l'institution par rapport au minimum réglementaire et du jugement que les autorités de surveillance portent sur sa situation générale. Les primes s'étagent entre 23 et 31 cents par 100 \$ de dépôts assurés, c'est-à-dire sur un intervalle global de huit points de base; les différences de primes entre catégories sont donc faibles. Ce modèle pourrait être adopté au Canada.

faire pour se conformer aux nouvelles normes de déclaration. Bon nombre de sociétés d'assurances multirisques publient des renseignements au sujet du test sur l'actif minimal. Pour le moment, il revient aux sociétés d'assurances de personnes de décider si elles veulent divulguer les informations relatives à la disponibilité du capital et au capital réglementaire dont elles disposent. L'ensemble des sociétés d'assurances sera touché par les exigences de la divulgation.

Il est tout aussi important que la divulgation des renseignements se fasse de façon conséquente et régulière par l'ensemble des institutions financières. À l'heure actuelle, les périodes de déclaration diffèrent d'une institution à l'autre. Les sociétés d'assurances multirisques présentent leurs données tous les trimestres, et les institutions de dépôts déclarent la plupart de leurs renseignements tous les trimestres. Il est à prévoir que les exigences en matière de déclaration et de divulgation ne seront que très peu modifiées en ce qui concerne un grand nombre d'institutions.

En revanche, les sociétés d'assurance-vie seront assujetties à certaines exigences de déclaration supplémentaire. Actuellement, les sociétés d'assurances de personnes présentent les données sur leur situation financière tous les ans; il est proposé qu'elles publient sur une base trimestrielle des renseignements de nature comparable à ceux publiés par les institutions de dépôts et à la même fréquence. Il faudra tenir compte, pour les institutions qui devront dorénavant présenter et divulguer l'information tous les trimestres, du fait qu'il est souvent difficile de calculer plus d'une fois par an certains types de données, notamment celles concernant les réserves et la réassurance. Il faudra déterminer s'il y a lieu de divulguer ce genre de renseignements sur une base plus fréquente, et plus particulièrement évaluer l'avantage à se servir d'estimations ou d'approximations dans le cadre des analyses financières. Des consultations auprès de l'industrie, d'analystes et d'autres spécialistes s'imposeront.

Il faudra du temps avant que tous ces renseignements supplémentaires ne soient rendus publics. La divulgation accrue de l'information se fera probablement par étapes. Pour lancer le processus, nous proposons que le surintendant, de concert avec les autres membres du BSIF, prépare un plan de mise en oeuvre, à présenter au ministre des Finances, dans lequel il sera question du degré de divulgation requis des institutions financières et des besoins en information de l'industrie et des analystes. En outre, tous les ans, le surintendant rendra compte au ministre des Finances des progrès réalisés quant à la satisfaction des exigences du plan.

- renseignements sur le portefeuille de titres et de prêts et sur les éléments de passif : par exemple, les prêts classés par grande catégorie/secteur d'affaires ou les rentes classées par type de produit, et renseignements sur les provisions pour pertes sur prêts et pour insuffisance;
- renseignements sur le capital réglementaire et ses éléments, c'est-à-dire les ratios de la BRI concernant les fonds propres à risques et ses éléments (catégorie 1 et catégorie 2) dont se servent les institutions de dépôts, le test sur l'actif minimal qui fait état des éléments d'actif dont disposent les sociétés d'assurances multirisques et qui sont requis d'elles, ainsi que les fonds propres réglementaires dont disposent les sociétés d'assurances de personnes et qu'elles doivent posséder pour respecter les exigences relatives au montant minimal permanent requis pour le capital et l'excédent;
- renseignements sur les risques liés à la réassurance (éléments de passif bruts avant la réassurance).

Outre ces données sur la situation financière des institutions, il est également proposé que les sociétés d'assurances divulguent certains renseignements sur les méthodes utilisées pour évaluer les provisions techniques. À l'heure actuelle, les actuelles émettent leur opinion concernant la pertinence de l'évaluation. Il s'agit souvent des seules données sur leurs travaux qui sont divulguées, et peu de renseignements généraux concernant les principales hypothèses utilisées et les provisions établies en cas de dérogation sont rendus publics. L'évaluation de l'actuaire influe sur les résultats financiers d'une société d'assurances et il convient donc d'accroître la divulgation à cet égard. Pour ce faire, il faudra consulter les actuelles.

Les institutions financières devront toujours assurer la pertinence de l'information présentée au BSIF et divulguée par celui-ci. Elles devront elles-mêmes divulguer certains renseignements, notamment les états annuels vérifiés, les niveaux de rémunération des cadres et des données concernant l'évaluation des actuelles. Le BSIF rendra disponible les données figurant dans les formulaires de déclaration réglementaires pouvant être divulgués, qui seront mis à jour pour tenir compte des exigences en matière de déclaration supplémentaires, à l'intention des entreprises de traitement de données. Par conséquent, on pourra obtenir des renseignements, pouvant être divulgués, sur une institution financière fédérale en s'adressant à l'institution même ou au responsable du service de traitement de données, selon la nature des renseignements demandés. L'attribution exacte des responsabilités sera déterminée dans le cadre du processus de consultations.

Toutes les institutions financières ne seront pas touchées de la même façon par les exigences de divulgation supplémentaire. Par exemple, en ce qui concerne la suffisance du capital, les banques et les grandes sociétés de fiducie et de prêt du Canada publient déjà de leur propre chef, dans leurs rapports annuels, des données sur le ratio de la BRI concernant les fonds propres. La plupart des filiales de banques étrangères et les sociétés de fiducie de petite taille ne communiquent pas ces données et elles devront le

ANNEXE 5

DIVULGATION DE RENSEIGNEMENTS SUR LA SITUATION FINANCIÈRE

Le gouvernement fédéral propose que soient divulgués, plus fréquemment, renseignements sur la situation financière des institutions financières sous réglementation fédérale. On précise, ci-après, la nature des renseignements qui pourraient être divulgués ou qui devraient l'être. Pour la plupart, ces renseignements sont déjà divulgués par certaines institutions financières cotées en bourse ou par le BSIF; cependant, certaines des données recueillies par le BSIF ne le sont pas. Parmi les éléments énumérés ci-dessous figurent les exigences de déclaration tout à fait nouvelles que l'on envisage de divulguer, par exemple, les éléments d'actif donnés en garantie.

Le cadre de divulgation proposé exigera de toutes les sociétés d'assurance et des institutions de dépôts qu'elles se plient à des exigences comparables, dans la mesure du possible. Il est également proposé que l'information soit rapportée au niveau des institutions sous réglementation fédérale. Dans certains cas, les données figurant dans les formulaires de déclaration réglementaires n'ont pas à faire l'objet d'une divulgation. Par exemple, les données peuvent être rayées ou regroupées afin d'éviter que ne soient rendus publics des renseignements sur des transactions avec des clients particuliers. Les rapports financiers peuvent être consolidés ou non, ce qui pose un problème car les institutions financières ne font pas systématiquement appel à la même méthode de déclaration. Par exemple, les sociétés d'assurances de personnes présentent des données détaillées sur les éléments d'actif de façon non consolidée et l'information financière de base de façon consolidée. Les banques présentent leurs informations sur la base d'un rapport consolidé. Avant de mettre de l'avant une série de mesures définitives, il faudra déterminer la pertinence des rapports consolidés et non consolidés comme instrument d'une bonne analyse de la situation financière d'une institution. Il faudra peut-être apporter certains changements aux exigences de déclaration en vigueur.

Voici les éléments pour lesquels les normes de divulgation pourraient être renforcées :

- sommaires rétrospectifs des renseignements contenus dans les bilans et les états de revenus;
- niveaux de rémunération des cadres;
- information concernant l'emplacement géographique des éléments d'actif et de passif, des sources de revenu et des éléments hors bilan;
- information concernant la vulnérabilité d'une institution aux fluctuations des taux d'intérêt ou des taux de change;
- vulnérabilité en termes de crédit associée aux éléments hors bilan;

Articles 163 et 165
Les porteurs des polices non échues
peuvent réclamer valeur commutative (art. 163)
Transfert à un liquidateur britannique ou étranger
(art. 165)

Modification : Supprimer la mention du Conseil du Trésor et la remplacer par celle du surintendant.

Explication : La mention du Conseil du Trésor est périmée, ses fonctions étant désormais exercées par le surintendant.

Nouvel article

Modification : Préciser que le liquidateur peut exercer les activités commerciales d'une société d'assurances insolvable (par exemple, recevoir les primes et régler les demandes d'indemnité) lorsqu'il a reçu du régime de protection des consommateurs du secteur des assurances de personnes l'engagement que celui-ci (i) remboursera aux souscripteurs les primes non acquises payées après l'ordonnance de mise en liquidation et (ii) remboursera le liquidateur de tout paiement en trop sur les réclamations payées avant la réalisation des actifs.

Explication : Habituellement, en cas d'insolvabilité, la société d'assurance-vie cesse de recevoir les primes et de régler les demandes d'indemnité jusqu'à ce qu'on puisse procéder à une distribution ordonnée. Il en résulte inévitablement de graves inconvénients pour les souscripteurs, en particulier les souscripteurs non assurables. La modification préciserait que le tribunal a le pouvoir d'approuver les modalités présidant à l'exercice des activités commerciales d'une société d'assurances insolvable par le liquidateur.

MODIFICATIONS PROPOSÉES À LA LOI SUR LES
ARRANGEMENTS AVEC LES CRÉANCIERS DES COMPAGNIES

Nouvel article

Modification : Ajouter une disposition qui permet aux contreparties à des «contrats financiers admissibles» de mettre fin aux contrats et de régler les sommes nettes dues par la société ou à celle-ci.

Explication : Les institutions financières recourent à différents types de contrats pour couvrir leurs risques de taux d'intérêt ou de change, entre autres choses. En raison de la volatilité de ces marchés, il faut avoir la certitude de pouvoir mettre fin à ces contrats pour réduire les risques de marché. Ces dispositions seraient analogues aux paragraphes 65.1 (7), (8) et (9) de la Loi sur la faillite et l'insolvabilité.

<p>voir payer l'intégralité de leur réclamation tandis que d'autres pourraient ne bénéficier de la réassurance que pour une partie de leur réclamation.</p>	<p>Modification :</p> <p>Éliminer la mention du Conseil du Trésor au paragraphe (4).</p> <p>Explication :</p> <p>La mention du Conseil du Trésor est périmée, et l'autorisation du tribunal est suffisante.</p>	<p>Article 162</p> <p>Réassurance des contrats par le liquidateur</p> <p>Permettre la réassurance des contrats par des sociétés d'assurances de régime provincial lorsque la société insolvable est assujettie à la réglementation provinciale. La réassurance des polices fait partie intégrante de la méthode adoptée pour protéger les souscripteurs d'un assureur insolvable. Or, la <i>Loi sur les liquidations</i> ne permet pas de réassurer les contrats d'un assureur insolvable auprès d'une société de régime provincial, même lorsque l'assureur insolvable est une société d'assurances réglementée au niveau provincial.</p>	<p>Explication :</p> <p>La réassurance des polices fait partie intégrante de la méthode adoptée pour protéger les souscripteurs d'un assureur insolvable. Or, la <i>Loi sur les liquidations</i> ne permet pas de réassurer les contrats d'un assureur insolvable auprès d'une société de régime provincial, même lorsque l'assureur insolvable est une société d'assurances réglementée au niveau provincial.</p>	<p>Modification :</p> <p>Permettre la réassurance d'une partie des polices lorsque le dividende à recevoir par les autres souscripteurs serait égal à la même portion des polices à réassurer.</p>	<p>Explication :</p> <p>Il arrive que le réassureur ne veuille pas réassurer toutes les polices d'un assureur insolvable. Les tribunaux ont permis la réassurance d'une partie des polices, plutôt que de leur totalité, dans les cas où le régime de protection des consommateurs du secteur des assurances de personnes garantit la même récupération, en proportion, aux souscripteurs non réassurés; la <i>Loi sur les liquidations</i> devrait clairement permettre ce type de proposition de réassurance.</p>	<p>Modification :</p> <p>Éliminer la mention du Conseil du Trésor au paragraphe (3).</p>	<p>Explication :</p> <p>La mention du Conseil du Trésor est périmée, et l'autorisation du tribunal est suffisante.</p>
---	---	--	---	---	--	---	---

Article 159 Application de la partie

Modification : Élargir la définition de « actif » pour y englober les actifs que contrôle l'agent principal.

Explication : Une société d'assurances étrangère est tenue de garder au Canada des actifs d'une certaine valeur et de les placer en fiducie. La définition sera élargie de manière à englober non seulement les actifs placés en fiducie, mais aussi tous les autres actifs que contrôle l'agent principal au Canada.

Nouvel article

Modification : Stipuler que le surintendant des institutions financières ne peut être nommé liquidateur d'une société d'assurances.

Explication : Conformément aux règles adoptées pour les institutions de dépôts fédérales, le surintendant ne pourra plus être le liquidateur d'une société d'assurances de régime fédéral.

Article 161 Ordre de priorité pour le paiement des réclamations

Modification : Accorder la priorité au régime de protection des consommateurs du secteur des assurances, à l'égard des sommes avancées par le régime de protection au liquidateur au-delà des obligations du régime envers les souscripteurs.

Explication : Lors de la faillite récente de deux sociétés d'assurance-

vie, le régime de protection des consommateurs du secteur des assurances de personnes a avancé au liquidateur des fonds calculés en fonction du montant estimatif des obligations d'indemnisation des souscripteurs. Dans le cas où les obligations seraient surestimées, la *Loi sur les liquidations* devrait prévoir que le remboursement du paiement en trop effectué par le régime de protection a priorité sur les créances des souscripteurs.

Modification : Éliminer la « super-priorité » prévue au sous-alinéa (1)c)(iii) pour les réclamations présentées avant que la réassurance soit effectuée.

Explication : Ce sous-alinéa accorde la priorité aux « réclamations qui ont découlé des polices de la compagnie, suivant les termes des polices, dont la compagnie a reçu avis avant la date où la réassurance est effectuée ». Cette disposition risque d'entraîner une iniquité lorsque la réassurance est effectuée, puisque certains souscripteurs pourraient se

Nouvel article	Modification :	Incorporer à la <i>Loi sur les liquidations</i> l'article 100 de la <i>Loi sur la faillite et l'insolvabilité</i> , qui traite des transactions révisables.
	Explication :	Cette disposition permettrait au liquidateur de faire enquête sur tout transport de bien effectué entre différentes parties apparentées dans les 12 mois précédant l'ouverture de la liquidation. Cette disposition serait utile pour décourager les opérations abusives avec apparentés, à la veille d'une faillite, ou pour en corriger les effets.
Nouvel article	Modification :	Incorporer l'article 101 de la <i>Loi sur la faillite et l'insolvabilité</i> , traitant de la récupération des dividendes ou du capital distribués illégalement aux actionnaires.
	Explication :	Cette modification permettrait au liquidateur de poursuivre les bénéficiaires d'une distribution illégale de capital ou de dividendes faite dans les 12 mois précédant l'ouverture de la liquidation.
Articles 152 à 155	Modification :	Abroger ces articles.
	Explication :	Ces articles sont périmés. Ils ont été adoptés à l'époque où les actionnaires d'une banque étaient assujettis à une double responsabilité lors de la faillite de l'institution. La double responsabilité a été abolie en 1954.
Articles 157 et 158	Modification :	Supprimer ces articles.
	Explication :	Ces articles sont périmés puisque les banques n'émettent plus de monnaie.

Article 71	Quelles dettes peuvent être prouvées	Indiquer expressément que les créances doivent être calculées à la date d'ouverture de la liquidation.	Explication :	La Loi sur les liquidations ne précise pas si les créances doivent être prouvées à la date de l'ordonnance de mise en liquidation ou à la date d'ouverture des opérations de liquidation. Cette modification réglera la question.
Article 73	La compensation s'applique	Stipuler que la compensation s'applique entre un liquidateur et un déposant, peu importe que les obligations à compenser se rapportent au fonds en fiducie garanti ou au fonds de la société.	Explication :	L'article 73 de la Loi sur les liquidations stipule que la compensation, au sens ordinaire du terme, s'applique en cas de liquidation; on ne sait pas trop à l'heure actuelle si la compensation s'applique lorsqu'une société de fiducie reçoit des dépôts en fiducie. Il n'y a aucune raison pour que les déposants des sociétés de fiducie soient privilégiés par rapport aux déposants d'une banque.
Article 95	Distribution du surplus	Préciser que tout surplus éventuel est affecté au paiement de l'intérêt à compter de la date d'ouverture de la liquidation sur toutes les créances prouvées, selon leur ordre de priorité. L'intérêt est calculé en fonction d'un taux du marché (p. ex. le taux des bons du Trésor à 91 jours).	Explication :	Il n'existe à l'heure actuelle dans la Loi sur les liquidations aucune disposition analogue à l'article 143 de la Loi sur la faillite et l'insolvabilité, qui autorise le paiement de l'intérêt couru après la faillite sur les sommes dues aux créanciers, avant tout paiement aux actionnaires.
Article 100	Vente ou transport en prévision de l'insolvabilité	Supprimer la défense de pression.	Modification :	En un mot, la défense de pression peut être invoquée lorsqu'un débiteur effectue un paiement sous la pression d'un créancier; on estimait dans ce cas que le paiement était valide et n'accordait pas une préférence au créancier en question. Cette défense a été supprimée il y a un certain temps dans la Loi sur la faillite et l'insolvabilité. Il n'y a aucune raison de la conserver dans la Loi sur les liquidations.
Article 100			Modification :	
			Explication :	

Article 34	Modification :	Porter de 60 à 120 jours le délai accordé au liquidateur pour préparer un état financier initial.	Explication :	Le délai actuel est trop court pour la préparation d'états financiers initiaux convenables. Le liquidateur a besoin d'un certain temps pour examiner les registres de la société en liquidation.
Article 40	Modification :	Abroger l'obligation qui est faite au liquidateur de transmettre à Statistique Canada une copie conforme de l'ordonnance de liquidation, de la requête d'ordonnance et des autres renseignements prévus.	Explication :	Cette disposition est périmée et n'a plus d'utilité réelle, Statistique Canada ne se servant pas des renseignements en question.
Articles 44 à 47, 69, 70, 144 et 150	Modification :	Abroger ces articles.	Explication :	Ces articles, qui traitent des opérations bancaires du liquidateur, sont inutiles puisque chaque liquidateur est placé sous la surveillance du tribunal.
Article 65	Modification :	Préciser qu'un liquidateur peut faire une proposition de concordat ou de traité.	Explication :	Les articles 65 à 68 représentent un condensé de la Loi <i>sur les arrangements avec les créanciers des compagnies</i> , qui permet de régler, par un vote majoritaire qui lie tous les créanciers, les créances sur les biens d'une société. Le liquidateur devrait avoir la possibilité de proposer aux créanciers un concordat ou un traité.
Le tribunal peut convoquer les créanciers pour délibérer sur toute proposition de concordat	Modification :	Préciser qu'un liquidateur peut faire une proposition de concordat ou de traité.	Explication :	Les articles 65 à 68 représentent un condensé de la Loi <i>sur les arrangements avec les créanciers des compagnies</i> , qui permet de régler, par un vote majoritaire qui lie tous les créanciers, les créances sur les biens d'une société. Le liquidateur devrait avoir la possibilité de proposer aux créanciers un concordat ou un traité.

Nouvel article	Modification :	Ajouter une disposition qui permet aux contreparties à des «contrats financiers admissibles» de mettre fin aux contrats et de régler les sommes nettes dues par la société ou à celle-ci.
Articles 23 à 25	Modification :	Les institutions financières recourent à différents types de contrats pour couvrir leurs risques de taux d'intérêt ou de change, entre autres choses. En raison de la volatilité de ces marchés, il faut avoir la certitude de pouvoir mettre fin à ces contrats pour réduire les risques de marché. Ces dispositions seraient analogues aux paragraphes 65.1 (7), (8) et (9) de la <i>Loi sur la faillite et l'insolvabilité</i> .
		Liquidateur (art. 23) Plus d'un liquidateur (art. 24) Liquidateurs additionnels (art. 25)
Articles 26	Modification :	Autoriser un tribunal à répartir les responsabilités entre plusieurs liquidateurs ou permettre à ces derniers de le faire eux-mêmes.
		Il pourrait être avantageux, dans bien des cas, que des liquidateurs spécialisés s'occupent d'une partie déterminée des biens. La <i>Loi sur les liquidations</i> prévoit la possibilité de nommer plus d'un liquidateur, mais rien n'autorise le tribunal à répartir les responsabilités entre les liquidateurs ni de permettre à ces derniers de le faire eux-mêmes. Faute d'une disposition en ce sens, les liquidateurs doivent agir solidairement en toute chose.
Article 26	Modification :	Permettre au tribunal, lorsqu'il le juge bon dans les circonstances, d'annuler la communication de l'avis aux créanciers et aux actionnaires.
		Il est actuellement prévu que tous les créanciers et actionnaires d'une société doivent être avisés avant que le tribunal puisse nommer un liquidateur permanent. La communication de cet avis peut parfois prendre du temps et se révéler coûteuse, sans avoir d'utilité véritable.
Explication :		

Modification :	Donner au tribunal la possibilité d'abréger, à sa discrétion, l'avis de quatre jours exigé.
Explication :	À l'heure actuelle, le requérant doit signifier à la société son intention de demander une ordonnance de mise en liquidation quatre jours avant de s'adresser au tribunal à cette fin. Il n'est pas certain que le tribunal ait le droit d'abréger cette période, même lorsque la société consent à ce que soit rendue l'ordonnance de mise en liquidation. Cette modification autorise le tribunal à abréger le délai de quatre jours lorsqu'il l'estime justifié.
Article 17	Le tribunal peut arrêter les actions contre une compagnie
Modification :	Prévoir qu'un liquidateur ou quiconque pouvant demander, par voie de requête, que soit rendue une ordonnance de mise en liquidation, puisse demander un arrêt provisoire des procédures intentées contre la société.
Explication :	À l'heure actuelle, seule la société visée, un créancier ou un contributeur peut demander un arrêt des procédures. Il n'y a aucune raison pour que d'autres catégories de requérants ou pour qu'un liquidateur n'aient pas le droit de présenter une telle demande.
Article 18	Le tribunal peut arrêter les opérations de liquidation
Modification :	Permettre à un liquidateur, ou à quiconque qui peut, par voie de requête, demander que soit rendue une ordonnance de liquidation, de demander l'arrêt des opérations de liquidation.
Explication :	Généralement, un arrêt définitif des opérations de liquidation est demandé lorsque la société a conclu avec ses créanciers un concordat qui la libère de ses obligations envers eux. Comme nous proposons de modifier l'article 65 de la <i>Loi sur les liquidations</i> pour permettre au liquidateur de proposer un concordat, il faudrait lui donner la possibilité de demander l'arrêt définitif des opérations de liquidation.

ANNEXE 4

MODIFICATIONS PROPOSÉES À

LA LOI SUR LES LIQUIDATIONS

Voici la liste des modifications à la *Loi sur les liquidations*, dans l'ordre des articles de cette Loi, qui sera proposée au Parlement. Certaines modifications, qui comportent l'ajout d'une disposition, sont signalées par la mention «Nouvel article». Chaque modification est rapidement décrite et expliquée.

Article 6 Application

Modification :

Préciser que la *Loi sur les liquidations* s'applique aux sociétés de fiducie constituées par une loi fédérale et aux sociétés de fiducie insolubles constituées par une loi provinciale.

Explication :

Les sociétés de fiducie ne sont pas mentionnées actuellement à l'article 6, bien que les tribunaux aient statué qu'elles étaient assujetties à la *Loi sur les liquidations*.

Article 11

Modification :

Préciser que le procureur général du Canada peut demander une ordonnance de mise en liquidation et spécifier les motifs de demande.

Explication :

Bien que cela ne soit pas expressément prévu par la *Loi sur les liquidations*, le procureur général du Canada demande que soit rendue une ordonnance de mise en liquidation lorsque la société a fait l'objet d'une intervention du surintendant des institutions financières.

Article 12

Lieu et mode

Modification :

Permettre de présenter une demande au tribunal d'une province où la société conduit principalement ses activités.

Explication :

D'après la *Loi sur les liquidations*, la demande d'ordonnance doit être présentée dans la province où est situé le siège social de la société. L'emplacement du siège social n'est toutefois, bien souvent, qu'une question de forme et ne correspond pas à l'endroit où se trouvent les personnes intéressées au premier chef par la liquidation – les créanciers, les actionnaires et les clients.

3. Autres modifications à la Loi sur les banques, à la Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt, à la Loi sur les sociétés d'assurances et à la Loi sur les associations coopératives de crédit

Il est proposé de modifier le paragraphe 485(3) de la Loi sur les banques, le paragraphe 473(3) de la Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt, le paragraphe 515(3) de la Loi sur les sociétés d'assurances et le paragraphe 409(3) de la Loi sur les associations coopératives de crédit en ajoutant les mots «ou lignes directrices» après «réglements». Cette modification a pour but de permettre au surintendant d'enjoindre par ordonnance une institution financière d'augmenter son capital lorsqu'il est d'avis que cela est nécessaire à la protection des déposants, des souscripteurs ou des créanciers, même si l'institution financière se conforme aux règlements ou aux lignes directrices concernant le maintien d'un capital suffisant.

Il est proposé de modifier les paragraphes 516(4), 608(3) et 609(2) de la Loi sur les sociétés d'assurances en ajoutant les mots «ou lignes directrices» après «réglements». Cette modification a pour but de permettre au surintendant d'enjoindre, par ordonnance, une société d'assurances multirisques ou une société d'assurances étrangère d'augmenter son actif lorsqu'il est d'avis que cela est nécessaire à la protection des souscripteurs ou des créanciers, même si la société se conforme aux règlements ou aux lignes directrices concernant le maintien d'un actif suffisant.

2. Le surintendant abandonne le contrôle des actifs de l'institution financière ou de l'institution elle-même lorsqu'il est d'avis que celle-ci a dans une large mesure corrigé la situation ayant donné lieu à la prise de contrôle de ses actifs ou de l'institution elle-même et que c'est convenable pour l'institution de retrouver le contrôle de ses actifs ou de ses activités.

3. Lorsqu'il a pris le contrôle d'une institution financière (ou, dans le cas d'une société d'assurances étrangère, lorsqu'il a pris le contrôle de ses actifs au Canada aux termes du paragraphe 1(2)), le surintendant peut demander au procureur général du Canada de présenter à un tribunal une requête d'ordonnance de mise en liquidation.

4. (a) À partir du 3^e jour de la prise de contrôle des actifs d'une institution financière ou de l'institution elle-même par le surintendant, le conseil d'administration de l'institution peut demander sur avis au surintendant d'abandonner le contrôle des actifs de l'institution ou de cette dernière.

(b) Dans les 12 jours de la réception de l'avis, le surintendant

(i) abandonne le contrôle des actifs de l'institution financière ou de celle-ci ou

(ii) demande au procureur général du Canada de présenter à un tribunal une requête d'ordonnance de mise en liquidation.»

2. Modifications à la Loi sur les liquidations

On propose d'ajouter de nouveaux motifs à l'article 10 de la Loi sur les liquidations pour obtenir une ordonnance de mise en liquidation d'une institution financière.

«10. Le tribunal peut rendre une ordonnance de mise en liquidation à l'égard d'une institution financière (ou, dans le cas d'une société d'assurances étrangère, à l'égard de ses activités d'assurances au Canada)

f) lorsque le surintendant a pris le contrôle d'une institution financière (ou, dans le cas d'une société d'assurances étrangère, a pris le contrôle de ses actifs au Canada en application du paragraphe 1(2)) dans les circonstances décrites à l'alinéa 1(3)c), d), g), h) ou i) de la Loi sur les banques, de la Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt, de la Loi sur les sociétés d'assurances ou de la Loi sur les associations coopératives de crédit.»

On propose de modifier l'article 11 de la Loi sur les liquidations pour préciser que l'alinéa 10f) s'applique uniquement lorsque le procureur général du Canada a demandé que soit rendue une ordonnance de mise en liquidation.

- (2) Sans égard au paragraphe (1) et sous réserve du paragraphe (4) et de l'article 3, le surintendant peut, sauf si le ministre est d'avis que cela ne sert pas l'intérêt public,
- a) prendre le contrôle des actifs d'une institution financière pour plus de 16 jours ou
- b) prendre le contrôle d'une institution financière
- dans les circonstances décrites au paragraphe (3).
- (3) Le surintendant peut prendre le contrôle des actifs d'une institution financière ou de l'institution elle-même lorsque :
- a) il est d'avis qu'il existe une pratique ou une situation qui risque de porter un préjudice réel aux intérêts des déposants, des souscripteurs ou des créanciers de l'institution;
- b) l'institution n'a pas honoré un engagement à exiger;
- c) il est d'avis que l'institution ne sera pas en mesure d'honorer ses engagements à exiger;
- d) il est d'avis que les actifs de l'institution ne sont pas suffisants pour protéger convenablement tous ses déposants, souscripteurs ou créanciers;
- e) il est d'avis qu'un ou des actifs figurant aux registres ou aux livres de l'institution ne sont pas convenablement comptabilisés;
- f) la Société d'assurance-dépôts du Canada a envoyé à l'institution un préavis de résiliation de l'assurance de ses dépôts;
- g) l'institution financière n'a pas augmenté son capital comme le lui a ordonné le surintendant dans une ordonnance prise aux termes du paragraphe 485(3) de la *Loi sur les banques*, du paragraphe 473(3) de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*, du paragraphe 515(3) de la *Loi sur les sociétés d'assurances* ou du paragraphe 409(3) de la *Loi sur les associations coopératives de crédit*, dans le délai prescrit dans l'ordonnance;
- h) il est d'avis que le capital réglementaire de l'institution a atteint un point (ou s'épuise de façon) où les déposants, les souscripteurs ou les créanciers risquent d'être lésés; ou
- i) dans le cas d'une société d'assurances multirisques ou d'une société d'assurances étrangère, la société n'a pas augmenté son actif comme le lui a ordonné le surintendant dans une ordonnance prise aux termes du paragraphe 516(4), 608(3) ou 609(2) de la *Loi sur les sociétés d'assurances*, dans le délai prescrit par l'ordonnance.
- (4) Avant d'agir en application du paragraphe (2), le surintendant avise l'institution financière de son droit de faire valoir du surintendant ses arguments par écrit, dans les dix jours.

Pendant que le surintendant aura le contrôle d'une institution financière, il pourra demander au procureur général du Canada d'obtenir par voie de requête une ordonnance de mise en liquidation de l'institution. Si le surintendant contrôle les actifs de l'institution financière ou l'institution elle-même pendant plus de 30 jours, le conseil d'administration de l'institution pourra demander que le surintendant en abandonne le contrôle, auquel cas le surintendant sera tenu, dans un délai spécifié, d'abandonner le contrôle des actifs ou de l'institution, ou de demander au procureur général du Canada d'obtenir par voie de requête une ordonnance de mise en liquidation.

L'article 10 de la *Loi sur les liquidations* serait modifié pour permettre de rendre une ordonnance de mise en liquidation d'une institution financière dont le surintendant aura pris le contrôle lorsque :

- le surintendant est d'avis que l'institution financière ne sera pas en mesure de faire face à ses engagements lorsqu'ils deviendront exigibles;
- le surintendant est d'avis que l'actif de l'institution financière ne suffira pas à protéger adéquatement les déposants, les souscripteurs ou les créanciers;
- le surintendant est d'avis que le capital réglementaire de l'institution financière a atteint un point (ou s'épuise de façon) où les déposants, les souscripteurs ou les créanciers risquent d'être lésés;
- l'institution financière n'a pas augmenté son capital comme le lui a ordonné le surintendant, dans le délai prescrit par celui-ci;
- une société d'assurances multirisques ou une succursale de société d'assurances étrangère n'a pas augmenté son actif comme le lui a ordonné le surintendant, dans le délai prescrit par celui-ci.

MODIFICATIONS LÉGISLATIVES PROPOSÉES

1. Modifications à la Loi sur les banques, à la Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt, à la Loi sur les sociétés d'assurances et à la Loi sur les associations coopératives de crédit

Modifier ainsi les dispositions applicables de la *Loi sur les banques*, de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*, de la *Loi sur les sociétés d'assurances* et à la *Loi sur les associations coopératives de crédit* :

« 1. (1) Le surintendant peut prendre le contrôle des actifs d'une institution financière pour 16 jours au plus dans les circonstances décrites au paragraphe (3).¹

¹ Dans le cas d'une société d'assurances étrangère, le surintendant prendrait le contrôle des actifs de la société situés au Canada ainsi que de ses autres actifs détenus au Canada sous le contrôle de son agent principal, y compris le contrôle de toutes les sommes reçues ou à recevoir à l'égard de ses polices au Canada.

ANNEXE 3

RÉGIME DE CESSATION

Résumé

Le nouveau régime de cessation des activités d'une institution financière remplace celui que prévoient la *Loi sur les banques*, la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*, la *Loi sur les sociétés d'assurances* et la *Loi sur les associations coopératives de crédit*, qui décrivent la façon dont le surintendant peut prendre le contrôle des actifs et des opérations d'une institution financière, de même que le rôle du ministre des Finances à cet égard.

Ce ne sera plus au ministre d'évaluer la solvabilité ou la situation financière d'une institution avant que le surintendant puisse en prendre le contrôle. Ce sera plutôt au surintendant, à titre d'autorité réglementaire, d'évaluer la situation financière d'une institution et l'opportunité d'intervenir. Le régime proposé permettra au surintendant d'intervenir plus tôt en l'autorisant à prendre le contrôle des actifs d'une institution financière ou de cette dernière lorsque, par exemple :

- le surintendant est d'avis que l'institution financière ne sera pas en mesure de faire face à ses engagements lorsqu'ils deviendront exigibles;
- le surintendant est d'avis que l'actif de l'institution financière ne suffit pas à protéger adéquatement les déposants, les souscripteurs ou les créanciers;
- le surintendant est d'avis que le capital réglementaire de l'institution a atteint à un point (ou s'épuise de façon) où les déposants, les souscripteurs ou les créanciers risquent d'être lésés;
- l'institution financière n'a pas augmenté son capital comme le lui a ordonné le surintendant, dans le délai prescrit par celui-ci;
- une société d'assurances multirisques ou une succursale de société d'assurances étrangère n'a pas augmenté son actif comme le lui a ordonné le surintendant, dans le délai prescrit par celui-ci.

Le document décrit à l'annexe 2 exposera les étapes que le surintendant suivra habituellement avant d'ordonner à une institution d'augmenter son capital ou son actif. Ce document constituera un élément important du nouveau régime réglementaire applicable aux institutions financières.

Le surintendant sera autorisé à prendre le contrôle des actifs d'une institution financière (pour une période de plus de 16 jours) ou de l'institution elle-même, sauf si le ministre est d'avis que cela ne sert pas l'intérêt public. L'institution financière aura la possibilité de faire valoir ses arguments par écrit au surintendant avant que celui-ci ne prenne le contrôle de l'institution elle-même, ou de ses actifs pour une période prolongée.

- Remarques :**
- Il ne s'agit que d'un sommaire. Le détail du processus d'intervention est expliqué dans les pages qui précèdent.
 - Le SADC peut elle-même mener ou demander la tenue d'un examen en profondeur en tout temps selon l'estimation qu'elle fait du risque que présente l'institution financière à la Caisse d'assurance-dépôts. Un tel examen serait vraisemblablement mené à l'étape 3, quoique plus tôt s'il existait une situation préoccupante.
 - La SADC pourrait demander la résiliation de la police d'assurance-dépôts si elle jugeait que l'institution financière ne respectait pas les normes de la SADC. Elle en ferait vraisemblablement la demande à l'étape 3.
 - La SADC peut prélever une surprime en tout temps.
 - L'Office proposé de protection des souscripteurs pourrait être doté de pouvoirs comparables à ceux énoncés précédemment pour la SADC.

Étape 4 – Insolvabilité imminente

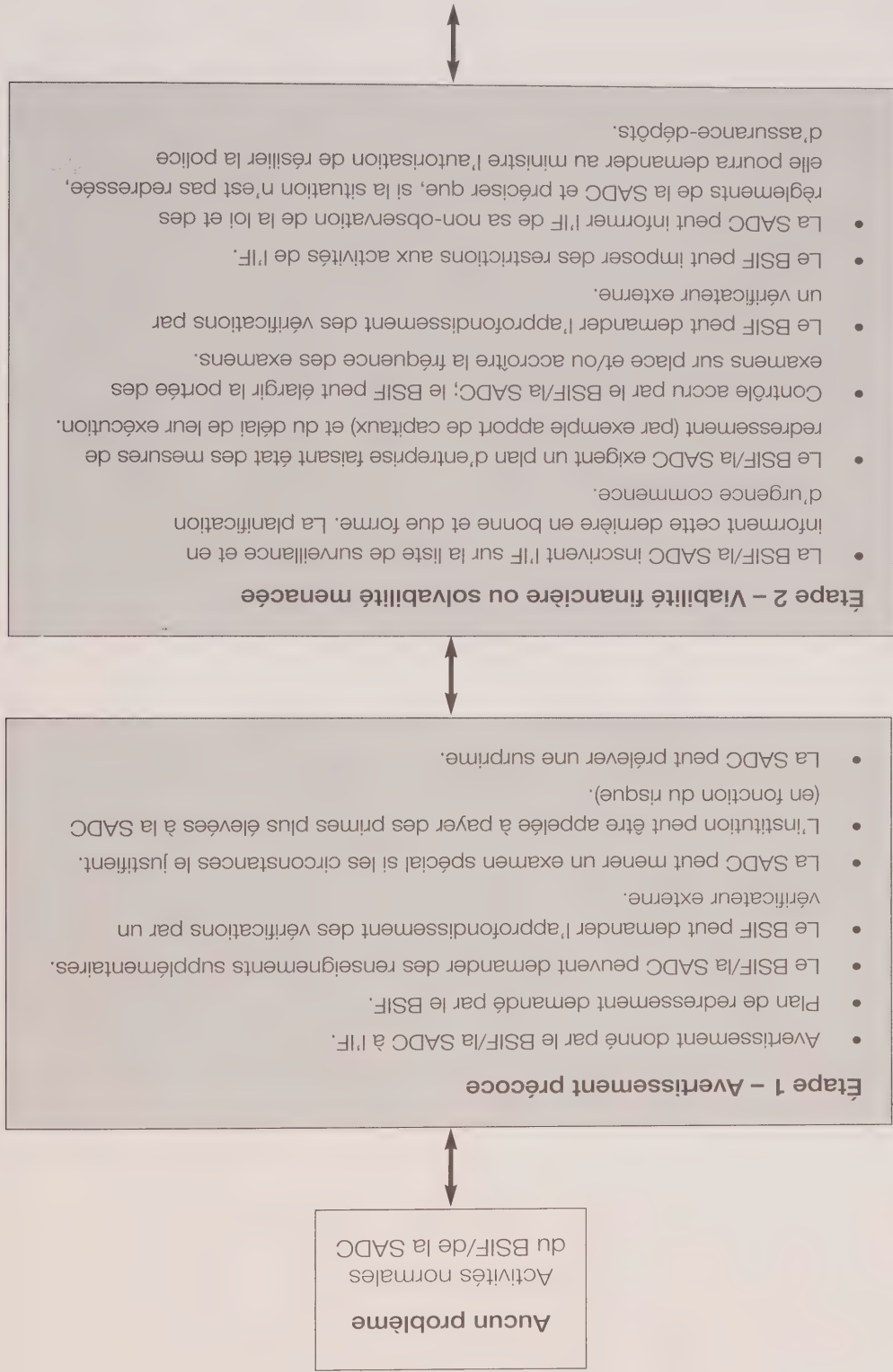
- Ordonnance de mise en liquidation demandée ou autres règlements effectués alors que le capital de l'IF n'est pas encore épuisé.
- La SADC peut demander au ministre d'approuver l'annulation de la police d'assurance-dépôts de l'IF.



Étape 3 – Future viabilité financière sérieusement compromise

- Le BSIF peut exiger qu'un vérificateur indépendant examine la situation de l'IF.
- Le BSIF exige un plan d'entreprise faisant état des mesures de redressement qui s'imposent pour éviter la détérioration de la situation vers l'étape 4 et du calendrier d'exécution.
- Contrôle accru/le BSIF peut détacher du personnel à l'IF.
- Examens accrus avec possibilité d'échantillonnage dans les dossiers de crédit, examens approfondis des dossiers, embauche de spécialistes pour évaluer les actifs, etc.
- Le BSIF peut ordonner à l'IF d'accroître son capital.
- Les activités de l'IF peuvent être réduites davantage.
- Des pressions sont exercées sur l'IF pour que celle-ci trouve un acheteur.
- Eventuelle prise d'un décret PRIF.
- Le BSIF élabore un plan d'urgence pour accélérer la prise de contrôle, s'il le faut.
- La SADC peut poursuivre divers processus de règlement, y compris demander au ministre l'autorisation de résilier la police d'assurance-dépôts.

Présentation schématique du processus d'intervention pour les institutions financières fédérales



Étape 4 - Nonviabilité/insolvabilité imminente – Diverses difficultés financières aboutissant

- à l'impossibilité, réelle imminente, de répondre aux exigences réglementaires concernant le capital et l'excédent, s'accompagnant de l'incapacité de redresser la situation en un court délai
- ou
- à la satisfaction des conditions prescrites pour la prise de contrôle
- ou
- à l'impossibilité d'élaborer et de mettre en oeuvre un plan d'entreprise acceptable, rendant ainsi l'un ou l'autre aboutissement précédent inévitable.

Activités du BSIF	Activités/responsabilités légales et interorganismes	Activités/intervention de la SADC
<p>De nouvelles restrictions à l'exploitation peuvent être imposées à l'institution ou les restrictions en vigueur peuvent être élargies. Des pressions, visant à redresser la situation, sont exercées sur la direction et le conseil d'administration de l'institution financière, par des réunions fréquentes avec les cadres supérieurs du BSIF.</p> <p>Le BSIF informe la direction et le conseil d'administration de l'institution des mesures d'intervention réglementaires envisagées, et qui seront prises si la situation n'est pas redressée promptement.</p> <p>Si l'il existe des conditions réglementaires et si les circonstances sont telles qu'une menace imminente pèse sur la sécurité des déposants et d'autres créanciers, le BSIF peut prendre le contrôle des actifs de l'institution pour une courte période.</p> <p>Si les conditions réglementaires existent, comme l'impossibilité de se conformer à l'ordre d'accroître le capital, et sous réserve de démarches auprès du surintendant, le BSIF peut maintenir le contrôle des actifs ou acquérir le contrôle de l'institution.</p>	<p>D'autres organes de réglementation compétents (provinciaux ou étrangers) sont informés des mesures d'intervention réglementaires proposées.</p> <p>Si l'institution remplit l'une ou l'autre des conditions la rendant admissible à la liquidation en vertu de la <i>Loi sur les liquidations</i>, elle peut elle-même solliciter une ordonnance de liquidation. Une autre solution est que le BSIF ou la SADC, en collaboration avec l'autre organisme, essaie d'obtenir l'ordonnance en question. Le ministre peut annuler la décision, pour des raisons d'intérêt public seulement.</p> <p>Toutes les mesures d'intervention appliquées à l'institution de dépôts à cette étape-ci, qu'elles soient prises par le BSIF ou par la SADC, font l'objet d'une étroite coordination entre les deux organismes.</p>	<p>Si la SADC est d'avis que l'institution est devenue, ou sur le point de devenir, insolvable, elle peut demander au ministre d'approuver l'annulation de la police d'assurance-dépôts de l'institution.</p>

Étape 3 - Future viabilité financière sérieusement compromise (suite)

Activités du BSIF	Activités/responsabilités légales et interorganismes	Activités/intervention de la SADC
<p>Selon la situation, les agents d'examen du BSIF peuvent être détachés à l'institution financière pour suivre la situation de celle-ci sur une base permanente.</p> <p>Le plan d'entreprise doit faire état de mesures de redressement appropriées qui permettront de régler les problèmes dans un délai prescrit, afin d'éviter de devoir déclencher les procédures qui s'appliquent en cas de viabilité ou de solvabilité qui se détériorant (voir étape 4).</p> <p>Le surintendant peut ordonner à l'institution d'accroître son capital.</p> <p>Le suivi de l'institution peut être renforcé sur le plan de la fréquence de la divulgation de renseignements et/ou du degré de détail des renseignements fournis, pour suivre de près l'évolution des mesures de redressement.</p> <p>Des examens de contrôle peuvent être menés au besoin. Selon les circonstances, les restrictions visant l'exploitation peuvent être renforcées ou de nouvelles restrictions peuvent être imposées à l'institution.</p> <p>Selon les circonstances, des pressions peuvent être exercées sur la direction et le conseil d'administration pour restructurer l'institution ou essayer de trouver un éventuel acheteur valable.</p> <p>Le BSIF établit un plan d'urgence pour être en mesure de prendre rapidement le contrôle des actifs de l'institution financière si l'évolution de la situation le justifie.</p>		

Étape 3 - Future viabilité financière sérieusement compromise – Les situations ou les problèmes décrits à l'étape 2 se situent à un niveau ou, faute de facteurs atténuants comme l'accès sans entraves à une aide financière de la société mère en solide situation financière, à moins que des mesures correctives efficaces ne soient prises promptement, elles compromettent réellement la viabilité financière ou la solvabilité future.

Activités du BSIF	Activités/responsabilités légales et interorganismes	Activités/intervention de la SADC
<p>La direction, le conseil d'administration et le vérificateur externe de l'institution sont informés des problèmes.</p> <p>Une vérification spéciale peut être exigée par un vérificateur autre que le propre vérificateur externe de l'institution, si le BSIF est d'avis qu'elle s'impose. Le BSIF peut transmettre le coût des travaux du vérificateur externe à l'institution.</p> <p>Des examens accrus peuvent être menés et axés sur des sujets de préoccupation particuliers comme l'évaluation des actifs ou des garanties de prêts. De tels examens peuvent donner lieu à ce qui suit :</p> <p>Un examen spécial peut devoir être mené par un vérificateur autre que le vérificateur externe de l'institution, si le BSIF est d'avis qu'il s'impose. Le BSIF peut transmettre les coûts ainsi engagés à l'institution.</p> <ul style="list-style-type: none"> • augmentation marquée du prélèvement d'échantillons des dossiers de crédit • examen plus poussé des dossiers • embauche de spécialistes ou de professionnels pour évaluer certaines questions comme la qualité des garanties de prêts, la valeur des actifs, la suffisance des réserves, etc. 	<p>Les activités énumérées ci-après s'ajoutent aux activités mentionnées précédemment.</p> <p>Le BSIF informe immédiatement la SADC de toute conclusion ou de tout fait nouveau, et un rapport en bonne et due forme suit.</p> <p>Les résultats et les données découlant d'examens approfondis, de vérifications accrues, etc., et du suivi renforcé font l'objet de discussions avec la SADC.</p> <p>Si l'institution financière est une institution de dépôts et qu'on estime qu'elle est devenue, ou sur le point de devenir, non viable, le BSIF transmet un rapport officiel à la SADC à cet effet.</p>	<p>Les activités énumérées ci-après au titre de l'évaluation des risques et de l'intervention de la SADC s'ajoutent aux activités mentionnées précédemment.</p> <p>La SADC peut demander au ministre l'autorisation de mettre fin à la politique d'assurance-dépôts de l'institution.</p> <p>Pour minimiser les risques à l'égard de la Caisse d'assurance-dépôts, la SADC peut accorder une aide financière temporaire à l'institution ou l'aider à restructurer ses opérations par des mesures comme :</p> <ul style="list-style-type: none"> • acquérir des actifs de l'institution; • consentir ou garantir des prêts ou des avances avec ou sans nantissement, à l'institution; • faire ou garantir un dépôt auprès de l'institution. <p>Après avoir reçu le rapport officiel du BSIF l'informant que l'institution est devenue, ou est sur le point de devenir, non viable, la SADC peut amorcer un processus de restructuration en demandant au ministre des Finances de recommander que le gouverneur en conseil prenne un décret «PRIIF», aux termes des dispositions de la Loi sur la SADC concernant la restructuration des institutions financières.</p>

Étape 2 – Viabilité financière ou solvabilité menacée (suite)

Activités du BSIF	Activités/responsabilités légales et interorganismes	Activités/intervention de la SADC
<p>Le suivi de l'institution financière est renforcé sur le plan de la fréquence des déclarations et/ou du degré de détail des renseignements fournis.</p> <p>L'institution doit produire un plan d'entreprise qui satisfait le BSIF et la SADC et fait état des mesures de redressement appropriées qui permettront de régler les problèmes dans un délai prescrit.</p> <p>Compte tenu des circonstances, des restrictions peuvent être imposées à l'institution au moyen d'engagements de sa part, des restrictions visant l'ordonnance d'exploitation de l'institution ou sa conformité relativement à ce qui suit :</p> <ul style="list-style-type: none">• versements de dividendes ou frais de gestion• pouvoirs en matière de crédit ou d'investissement• niveau des dépôts et autres situations d'endettement• taux d'intérêt payés sur les dépôts• autres restrictions adaptées aux circonstances. <p>Le suivi des mesures de redressement est assuré au moyen d'exigences de déclaration et d'examen de contrôle.</p>	<p>La situation de l'institution peut être abordée par le Comité de surveillance des institutions financières.</p> <p>Début de la planification des mesures d'urgence.</p>	<p>La SADC peut informer l'institution que si elle n'est pas satisfaite des progrès réalisés pour redresser la situation qui fait l'objet du rapport dont il est question précédemment, elle peut (institutions fédérales) demander au ministre l'autorisation de mettre fin à la politique d'assurance-dépôts de l'institution.</p>

Étape 2 – Viabilité financière ou solvabilité menacée – Situation ou problème qui, bien que pas suffisamment grave pour compromettre immédiatement la viabilité financière ou la solvabilité, pourrait dégénérer en de sérieux problèmes si on ne s'y attaque pas promptement :

- préoccupations quant à la capacité d'une institution à répondre aux exigences touchant le capital et l'excédent, ou les conditions d'acquisition sur une base permanente
- Détérioration de la qualité ou de la valeur des actifs, ou encore de la rentabilité des activités entreprises par l'institution financière
- Prise de risques excessifs liés aux opérations hors bilan
- Gains peu élevés ou pertes d'exploitation ou encore déclaration douteuse des gains ou des dépenses
- Niveau peu élevé des liquidités accessibles ou mauvaise gestion des liquidités dans le contexte de la situation de l'institution
- Une gestion de qualité moins que satisfaisante ou des lacunes dans les procédures de gestion ou les contrôles (y compris la violation déterminante des normes régissant de saines pratiques commerciales et financières)
- Autres préoccupations découlant de ce qui suit :
 - faiblesse ou difficultés financières du propriétaire
 - non conformité aux exigences réglementaires
 - questions systémiques
 - croissance rapide
 - déclassements par les agences de cotation.

Activités du BSIF	Activités/responsabilités légales et interorganismes	Activités/intervention de la SADC
<p>Les cadres supérieurs du BSIF rencontrent les dirigeants et le conseil d'administration de l'institution financière ainsi que le vérificateur externe de celle-ci, pour exposer les sujets de préoccupation et discuter des mesures de redressement, et la direction et le conseil d'administration sont informés en bonne et due forme de l'inscription de l'institution sur la «liste de surveillance» réglementaire.</p> <p>Le vérificateur externe de l'institution peut devoir mener un examen spécial pour déterminer la pertinence des procédés de l'institution visant la sécurité des déposants, d'autres créanciers ou actionnaires, ou tout autre examen devant être mené dans l'intérêt du public, et en rendre compte au BSIF. Le BSIF peut transférer le coût du travail du vérificateur externe à l'institution.</p> <p>Élargissement ou accroissement éventuel de la portée des examens sur place et/ou de la fréquence des examens sur place.</p>	<p>Les activités énumérées ci-après s'ajoutent à celles mentionnées précédemment.</p> <p>La SADC et le BSIF coordonnent leurs relations avec l'institution.</p> <p>Le BSIF informe immédiatement la SADC de la situation lorsqu'il y a un découvert, et un rapport suit.</p> <p>L'institution est inscrite sur la «liste de surveillance».</p> <p>Au moins une fois par mois, le BSIF envoie une mise à jour de la «liste de surveillance» à la SADC et au ministre; le document est abordé aux réunions tenues régulièrement avec le ministre.</p> <p>L'avancement des mesures de redressement fait l'objet de discussions aux réunions interorganismes mensuelles du BSIF et de la SADC.</p>	<p>Les activités énumérées ci-après au titre de l'examen des risques et de l'intervention de la SADC s'ajoutent aux activités mentionnées précédemment.</p> <p>La SADC informe la direction et le conseil d'administration de l'institution membre de la situation et de l'inscription de l'institution sur la «liste de surveillance», laquelle donne lieu à un contrôle plus rigoureux.</p> <p>Si l'institution viole les normes de la SADC qui régissent de saines pratiques commerciales et financières, la politique d'assurance-dépôts, les règlements, la SADC peut envoyer au dirigeant principal et au président du conseil d'administration de l'institution un rapport officiel conformément à l'article 30 de la Loi sur la SADC.</p>

Étape 1 – Avertissement rapide – Lacunes dans les polices ou les procédures, ou existence d'autres pratiques, conditions et circonstances susceptibles d'engendrer les problèmes décrits à l'étape 2. Situation à laquelle il est possible de remédier avant qu'elle ne se détériore pour donner lieu aux problèmes visés à l'étape 2.

Activités du BSIF	Activités/responsabilités légales et interorganismes	Activités/intervention de la SADC
<p>La direction et le conseil d'administration des institutions financières sont informés en bonne et due forme des questions soulevées et il leur est demandé de prendre des mesures de redressement.</p> <p>Le suivi des mesures de redressement peut donner lieu à des demandes de renseignements additionnels et/ou à des examens de contrôle.</p> <p>Le BSIF peut exiger que le vérificateur externe d'une institution élargisse la portée de l'examen des états financiers de l'institution, ou que le vérificateur externe suive d'autres procédures et en rende compte dans un rapport. Le BSIF peut transférer le coût du travail du vérificateur externe à l'institution.</p>	<p>Les activités énumérées ci-après s'ajoutent aux activités mentionnées précédemment.</p> <p>Le BSIF et la SADC assurent la coordination des mesures de redressement demandées et l'élaboration d'un calendrier d'exécution dans les limites duquel la situation devrait être redressée.</p> <p>Dans le rapport après examen que le BSIF fournit à la SADC, on fait ressortir les questions à l'égard desquelles il faut agir, y compris la violation déterminante des normes régissant de saines pratiques commerciales et financières, que ces questions soient traitées ou non comme des réserves formulées en bonne et due forme à l'égard du rapport du BSIF.</p> <p>L'évolution de ces questions est abordée aux réunions interorganismes mensuelles.</p> <p>La SADC informe le BSIF des mesures d'intervention envisagées, discute des résultats d'examins spéciaux avec le Bureau et coordonne les communications avec l'institution sur l'évolution de la situation de l'institution et l'inscription de celle-ci sur la liste de surveillance.</p>	<p>Les activités énumérées ci-après au titre de l'évaluation des risques et de l'intervention de la SADC s'ajoutent à celles mentionnées précédemment.</p> <p>Selon l'évaluation de la situation par la SADC :</p> <ul style="list-style-type: none"> la SADC peut demander au BSIF, ou à l'institution, si nécessaire, des renseignements additionnels la SADC peut communiquer ses préoccupations à l'institution et inscrire celle-ci sur sa liste de surveillance préliminaire, et en informer l'institution Si les circonstances le justifient, la SADC peut mener ou commander un examen spécial pour obtenir davantage de renseignements sur l'institution membre et être en mesure d'évaluer l'ampleur du problème de l'institution, et les risques qu'elle prend L'institution peut verser des primes plus élevées à la SADC, compte tenu du risque accru. <p>La SADC peut exiger une surprime si l'institution n'agit pas dans un délai acceptable pour redresser des situations telles :</p> <ul style="list-style-type: none"> le fait de ne pas se conformer aux normes de la SADC qui régissent de saines pratiques commerciales et financières le fait de ne pas se conformer à la loi à laquelle elle est assujettie le fait de ne pas remplir les conditions d'un engagement pris par la SADC le fait de ne pas tenir de dossiers et de renseignements conformément aux dispositions des polices d'assurance-dépôts <p>la SADC peut exiger un engagement de la part de l'institution ou d'une entité qui contrôle l'institution pour remédier à des problèmes.</p>

Aucun problème/Activités normales – Activités courantes de surveillance et de réglementation, conformément aux mandats du BSIF et de la SADC.

En outre, les deux organismes font des recherches et des analyses sur les sujets de préoccupation et tendances de l'industrie, en conformité avec leurs fonctions respectives.

Activités du BSIF	Activités/responsabilités légales et interorganismes	Activités/intervention de la SADC
<p>Constitution d'une nouvelle institution financière et publication d'ordonnance d'exploitation :</p> <ul style="list-style-type: none"> examen et évaluation de tous les documents et renseignements pertinents recommandation au ministre. <p>Examen et évaluation d'une vaste gamme de demandes visant à obtenir les accords réglementaires exigés par les lois, y compris :</p> <ul style="list-style-type: none"> réorganisations de société changements dans la propriété acquisition d'une autre institution financière transferts d'activités. <p>Suivi des activités des institutions sous surveillance à l'aide de renseignements obtenus au moyen des formulaires de déclaration réglementaires et des exigences de divulgation de renseignements financiers :</p> <ul style="list-style-type: none"> examiner la conformité aux exigences des lois et à d'autres exigences réglementaires évaluer la situation financière et le rendement d'exploitation. <p>Examens périodiques sur place des institutions sous surveillance, conformément aux exigences des lois :</p> <ul style="list-style-type: none"> informer la direction et le conseil d'administration des résultats la direction doit fournir un exemplaire du rapport aux vérificateurs externes les institutions doivent s'attaquer aux questions soulevées contrôle des mesures correctives au besoin. 	<p>Le BSIF informe le ministre de la situation des institutions sous surveillance.</p> <p>Le BSIF rend à la SADC des résultats après examen concernant diverses institutions de dépôts membres et confirme la conformité réelle aux normes qui régissent de saines pratiques commerciales et financières.</p> <p>Réunions interorganismes mensuelles du BSIF et de la SADC, pour discuter de la régie des sociétés et des activités des institutions membres.</p>	<p>Modalités pour les polices d'assurance-dépôts et obtention des garanties et des engagements appropriés.</p> <p>Évaluation suivie des risques d'institutions choisies, via :</p> <ul style="list-style-type: none"> renseignements fournis par le BSIF, la Banque du Canada et, si nécessaire, pris dans les rapports des institutions financières relations avec les organes de réglementation résultats des agences de cotation examen et analyse des résultats d'examens annuels des activités des institutions fédérales membres, par le BSIF autres sources. <p>Assurer la conformité à la Loi sur la SADC et aux normes qui régissent de saines pratiques commerciales et financières, aux règlements administratifs, à la police d'assurance-dépôts et aux règlements de la SADC.</p>

Les lois sur les institutions financières régies par le BSIF et la Loi sur la société d'assurance-dépôts du Canada prévoient une vaste gamme de pouvoirs discrétionnaires à des fins d'intervention pour que le BSIF, et la SADC, lorsqu'une de ses institutions membres est touchée, puissent redresser les situations qui sont préoccupantes. Le système d'intervention a comme objectif de cerner dès que possible les sujets de préoccupation et de permettre la prise de mesures efficaces en vue de minimiser les problèmes et les pertes des déposants et d'autres créanciers, selon le cas, des institutions financières.

Le document qui suit donne une vue d'ensemble des procédés d'intervention appliqués par le BSIF et la SADC à l'égard des institutions de dépôts sous réglementation fédérale. Il reprend les mesures proposées dans le document d'orientation. Un schéma simplifié est également annexé à l'intention de ceux et celles qui ne connaissent pas bien le processus. La SADC a une marche à suivre semblable en ce qui concerne les institutions de dépôts sous réglementation provinciale.

Ce document a comme objectif de sensibiliser les institutions de dépôts sous réglementation fédérale et les autres parties intéressées au système d'intervention et de le rendre plus transparent. Il résume les circonstances dans lesquelles certaines mesures de réglementation peuvent être prises, et il fait la description des mécanismes de coordination en usage au BSIF et à la SADC relativement aux institutions de dépôts sous réglementation fédérale. Avec le temps, ce document sera mis à jour pour étoffer, le cas échéant, les circonstances qui appellent la prise de mesures, notamment en ce qui concerne les systèmes d'évaluation des risques des autorités. En outre, on envisagera de préciser la nature des examens spéciaux et élargis du BSIF et de la SADC.

Le présent sommaire ne décrit pas explicitement le système d'intervention applicable aux sociétés d'assurance-vie et d'assurances multirisques dont le BSIF assure la surveillance, ni les mécanismes en place permettant la coordination entre le BSIF et les deux régimes d'indemnisation pour les souscripteurs. Cependant, ils ressemblent à ceux qui ont été décrits pour les institutions de dépôts. Un document similaire sera élaboré à l'intention des sociétés d'assurances et comprendra de nouveaux éléments, proposés dans le présent document d'orientation, notamment l'office de protection des souscripteurs et les nouveaux pouvoirs législatifs en matière de restructuration des sociétés d'assurances en difficulté financière.

Le présent document précise ce à quoi les institutions financières peuvent normalement s'attendre de la part du BSIF et de la SADC. Cependant, les circonstances peuvent varier énormément d'une situation à l'autre, et il ne faut pas interpréter ce document comme limitant la portée des mesures que peuvent prendre le BSIF ou la SADC à l'égard de problèmes ou d'institutions en particulier. Il importe de noter que les mécanismes d'intervention adoptés par le BSIF et la SADC ne s'insèrent pas dans une structure rigide qui prévoit nécessairement des mesures préétablies dans le cas de chaque institution ou de chaque situation.

ANNEXE 2

GUIDE EN MATIÈRE D'INTERVENTION À L'INTENTION DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES FÉDÉRALES

Introduction

Créé en 1987, le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) est chargé, entre autres choses, d'assurer la réglementation et la surveillance des banques, des sociétés de fiducie et de prêt constituées sous le régime d'une loi fédérale ainsi que des sociétés d'assurances enregistrées ou constituées sous le régime d'une loi fédérale. C'est au BSIF que revient la responsabilité première de prendre des mesures à des fins de surveillance à l'égard d'une institution.

La Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC) est une société d'État fédérale qui assure les dépôts dans des institutions de dépôts tant fédérales que provinciales (les banques, les sociétés de fiducie et de prêt) qui en sont membres. Afin de respecter son mandat légiféré, d'assurer le contrôle des risques auxquels est exposée la Caisse d'assurance-dépôts et de réduire au minimum les risques de pertes qu'elle subit elle-même, la SADC peut prendre certaines mesures à l'égard de ses institutions membres.

En ce qui concerne les institutions de dépôts constituées sous le régime d'une loi fédérale, les interventions faites par le BSIF et la SADC sont étroitement liées, et la coordination et la coopération entre ces deux organismes doivent être importantes. Il faudrait souligner que le BSIF est l'organe de réglementation et est chargé de prendre des mesures de surveillance, et la SADC, l'assureur. Le BSIF est une source principale de renseignements pour la SADC et la SADC compte sur le BSIF pour évaluer la situation financière de ses institutions membres et lui en faire un compte rendu chaque année.

Parmi les sociétés d'assurances que le BSIF est chargé de surveiller figurent les sociétés d'assurance-vie, les sociétés d'assurances IARD (ou multirisques) et les sociétés de secours mutuel du Canada de même que les sociétés d'assurances et les sociétés de secours mutuel étrangères ayant une succursale au Canada. La Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes (SIAP) et la Société d'indemnisation en matière d'assurances IARD (SIMA) sont des sociétés d'indemnisation dirigées par l'industrie, dont la tâche consiste à protéger les souscripteurs des sociétés d'assurances de personnes ainsi que des sociétés d'assurances IARD respectivement. Etant donné que ce ne sont pas des organismes relevant du gouvernement fédéral, le présent document ne fait pas la description de leurs activités.

ANNEXE 1

LOI SUR LE BSIF : PRÉAMBULE ET MANDAT PROPOSÉ

Le texte qui suit énonce le préambule proposé de la Loi sur le BSIF ainsi que le mandat du Bureau du surintendant des institutions financières. Ces ajouts projetés à la Loi sur le BSIF compléteront l'article 6 de la Loi, selon lequel le surintendant exerce les fonctions que lui confient les lois mentionnées à l'annexe de ladite Loi, telles la Loi sur les banques, la Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt, la Loi sur les sociétés d'assurances et la Loi sur les associations coopératives de crédit.

Préambule

Étant donné qu'il est souhaitable d'établir un bureau chargé de réglementer les institutions financières de régime fédéral pour contribuer à la confiance que le public place dans le système financier canadien, il est constitué un bureau du gouvernement du Canada appelé Bureau du surintendant des institutions financières, placé sous la responsabilité du ministre des Finances.

1. Les fonctions du BSIF à l'égard des institutions financières consistent à :
 - a) surveiller les institutions financières pour déterminer si leur situation financière est saine et si elles se conforment aux exigences réglementaires et autres règles édictées à des fins de surveillance;
 - b) informer rapidement la direction et le conseil d'administration des institutions financières quand leur situation financière n'est pas saine ou qu'elles ne se conforment pas aux exigences et prend ou leur fait prendre les correctifs nécessaires pour régler rapidement la situation;
 - c) favoriser l'adoption, par la direction et le conseil d'administration des institutions financières, de politiques et de méthodes de contrôle et de gestion des risques; et
 - d) étudier les questions systémiques ou sectorielles susceptibles d'exercer un effet négatif sur la situation financière des institutions financières.

2. Dans l'exercice de ses fonctions, le BSIF protège les droits des déposants, des souscripteurs et des créanciers ordinaires des institutions financières, compte tenu de la nécessité de laisser ces dernières affronter efficacement la concurrence et prendre des risques qui soient raisonnables.

3. Les fonctions de réglementation et de surveillance exercées par le Bureau peuvent réduire les risques de faillite des institutions financières, mais il incombe au conseil d'administration de chaque institution de gérer celle-ci, les institutions financières évoluent dans un contexte concurrentiel qui exige la gestion des risques et elles peuvent éprouver des difficultés financières susceptibles d'entraîner leur faillite.

CONSULTATIONS ET PROCHAINES ÉTAPES

La plupart des questions abordées dans le présent document ont déjà fait l'objet de vastes consultations dans le cadre du processus décrit plus haut. Les résultats de ces consultations ont été pris en compte dans le cadre de la préparation du présent document. Toutefois, dans certains cas, les détails des propositions n'ont pas encore été examinés à fond durant les consultations. Les annexes ci-jointes précisent certains aspects techniques des propositions. Comme nous l'indiquons, certaines propositions feront l'objet de consultations immédiates, de sorte que la loi requise aux fins de la mise en oeuvre des propositions puisse être élaborée sans tarder. Nous vous invitons à soumettre vos commentaires par écrit; ceux-ci doivent parvenir au ministère des Finances, Division des institutions financières, d'ici le 12 avril 1995.

Pour éliminer ce problème, et en accord avec les recommandations du Comité sénatorial des banques, il est proposé de modifier la Loi sur la SADC pour permettre à la Société, dans certaines circonstances, d'agir en qualité de syndic et de transférer le passif-dépôts et les actifs négociables à une institution saine. Une telle marge de manœuvre permettrait à la SADC de réaliser le meilleur prix possible pour une institution non viable, puisque le prix qu'un acheteur éventuel serait disposé à payer est beaucoup plus élevé si des éléments d'affaires peuvent être acquis sans que l'institution n'ait d'abord été officiellement liquidée. En outre, cette façon de faire réduit les inconvénients pour les clients de l'institution non viable. Les créanciers de l'institution non viable en profiteraient également dans la mesure où ils auraient le droit de se partager le produit de la vente des actifs. Les actionnaires et les créanciers pourraient demander réparation à un tribunal s'ils estiment que la SADC n'a pas joué son rôle de syndic de façon équitable.

Il est proposé de consulter les membres de la SADC et d'autres intéressés pour examiner les avantages d'un tel changement au pouvoir du PRIF, les mécanismes de redressement appropriés et déterminer si d'autres modifications mériteraient d'être étudiées.

(b) Restructuration des sociétés d'assurances

Le Comité sénatorial des banques et du commerce recommande d'envisager le «rétablissement» des sociétés d'assurances.

Le rétablissement est une procédure appliquée aux États-Unis aux sociétés d'assurances en faillite. Elle sert le plus souvent à préserver une société tandis que ses opérations sont cédées à des institutions saines et que la société procède à des compressions importantes. Cette procédure a ceci d'avantageux qu'elle maintient la protection des souscripteurs, quoique les modalités des polices puissent être révisées.

Au Canada, la SIAP et le liquidateur jouent essentiellement le même rôle.

Lorsqu'une société est mise en liquidation, les polices peuvent être réassurées avec le résultat que les souscripteurs continuent d'être protégés (quoique la protection puisse être réduite selon les conditions que le liquidateur peut obtenir, par exemple).

Le gouvernement est d'avis qu'il est souhaitable d'accorder une plus grande souplesse dans les pouvoirs législatifs des organismes de réglementation en ce qui concerne les sociétés d'assurances, sous réserve de l'approbation d'un tribunal, pour restructurer les polices, y apporter des modifications si nécessaire et organiser la vente de blocs de polices, tout en assurant une protection contre une dévaluation démesurée durant le processus. Ces dispositions pourraient servir à réduire la taille de la société de façon significative, ou à la liquider, tandis que la marge de manœuvre accrue accorderait une plus grande protection aux souscripteurs et, dans certains cas, aux créanciers. Il conviendrait donc que ces dispositions servent à des fins de restructuration plutôt que de rétablissement. Le gouvernement ne croit pas qu'il soit réaliste de rétablir un assureur en difficulté financière en le reléguant provisoirement dans les «limbes», en modifiant la nature de ses opérations puis en lui laissant reprendre du service presque intégralement à titre d'entité viable. L'expérience américaine le confirme.

Le gouvernement étudie, avec l'industrie, quel degré de souplesse pourrait être accordé, soit pour aider le liquidateur à transférer les polices, soit pour aider l'organisme de réglementation et l'Office à collaborer en vue de faciliter les transactions préalables à la liquidation d'une société, par exemple. Les parties intéressées seront consultées sur la nature d'une proposition de restructuration.

(c) PRIIF fondé sur l'actif

Le Processus de restructuration des institutions financières (PRIIF), exposé dans la Loi sur la SADC, prévoit que les actions et la dette subordonnée d'une institution de dépôts fédérale non viable peuvent être saisies par la SADC, avec l'accord du gouvernement, et vendues à une institution saine. D'aucuns soutiennent que les dispositions actuelles du PRIIF ne facilitent pas les transactions lorsque les acheteurs souhaitent davantage acquérir le passif-épargne et les actifs négociables que les actions de l'institution financière.

7. Autres propositions

(a) Modification des lois régissant les institutions financières et d'autres lois

Les modifications législatives suivantes s'ajouteront aux mesures de prudence décrites à la section 5 :

- En accord avec la situation relative aux institutions de dépôts fédérales, le surintendant ne pourra plus être le liquidateur d'une société d'assurances fédérale. Comme c'est le cas à l'heure actuelle, le surintendant pourra au besoin solliciter l'avis d'un tribunal dans le cours d'une procédure de liquidation.
- À l'heure actuelle, les règlements pris sous le régime de la *Loi sur les sociétés d'assurances* prévoient le retrait de la forme mutuelle, sauf dans le cas des plus importantes sociétés. Toutefois, des membres de l'industrie et d'autres commentateurs craignent que ces règlements soient trop stricts pour permettre aux sociétés d'assurances en difficulté de renoncer à la forme mutuelle pour obtenir des capitaux additionnels. De façon générale, et compte tenu de l'expérience sur la scène internationale, notamment aux États-Unis, plusieurs facteurs, notamment le besoin d'assurer le traitement juste et équitable des souscripteurs touchés et de permettre aux organismes de surveillance d'examiner soigneusement la situation, font en sorte que le retrait de la forme mutuelle est nécessairement un processus fastidieux et complexe. Par conséquent, le retrait de la forme mutuelle est essentiellement un moyen efficace de s'attaquer aux problèmes des institutions financières que si l'on y recourt bien avant que des problèmes sérieux ne se manifestent. Toutefois, le gouvernement examinera des suggestions précises de l'industrie et d'autres observateurs en vue de simplifier les règlements sur le retrait de la forme mutuelle des institutions financières fédérales.
- Les institutions financières fédérales ne pourront être affiliées à des entités dont la raison sociale englobe les mots « Trustco », « Lifeco » ou d'autres termes semblables, à l'exception des institutions financières réglementées. Ce changement permettra de s'assurer que le public n'est pas induit en erreur pour ce qui est de savoir précisément si une entité donnée est, en fait, une institution financière réglementée.
- La *Loi sur les sociétés d'investissement* est inutile du point de vue de son objectif initial, qui consistait à protéger les investisseurs de ces sociétés. Le gouvernement propose donc de l'abroger.

Selon la législation proposée, la supervision des systèmes de compensation et de règlement par les autorités fédérales serait assurée par la Banque du Canada afin de permettre la mise en place de mécanismes appropriés pour minimiser le risque systémique. Plus particulièrement, les participants aux divers systèmes de compensation et de règlement devraient pouvoir, sinon être encouragés, à déceler et contrôler les risques auxquels ils s'exposent. Enfin, pour ce qui est du STPGV, auquel les institutions financières elles-mêmes fourniront des garanties suffisantes pour couvrir la plus importante défaillance possible, la Banque du Canada pourrait garantir le règlement des opérations couvertes par le système, au cas extrêmement improbable où la garantie des institutions serait insuffisante pour couvrir les pertes qu'engendrerait la faillite de plusieurs participants, en même temps. Cette garantie permet de couvrir toutes les éventualités, d'où la possibilité, pour les participants, d'offrir la bonne fin, le jour même, des paiements aux clients qui feront partie des arrangements pris. Ce degré de limitation des risques est conforme aux normes internationales acceptées. Ces changements législatifs permettront aussi à la Banque du Canada de payer des intérêts sur le passif-dépôts lié au STPGV, d'ouvrir des comptes de dépôt pour les chambres de compensation et de faire office d'agent de règlement. En ce qui a trait à la portée des mesures législatives proposées, il s'agit de confier au gouvernement fédéral, par l'entremise de la Banque du Canada, la supervision de tous les systèmes de compensation et de règlement qui engendrent des risques systémiques pour le système de paiements. Concrètement, le gouvernement fédéral n'interviendrait qu'à l'égard des systèmes de compensation et de règlement comportant des engagements éventuels de très grande valeur décunulaire et auxquels participent des institutions financières. La législation viserait les mécanismes de compensation, et non les opérations sous-jacentes. Ainsi, elle pourrait s'appliquer aux systèmes de compensation et de règlement d'opérations sur des devises ou des valeurs mobilières – si les craintes au sujet du risque systémique le justifient et relativement à ces craintes – sans que le gouvernement fédéral ne soit tenu de réglementer ces marchés.

Enfin, l'un des objectifs clés de cette initiative consiste à incorporer à la loi la notion de compensation de position au titre des systèmes de paiement et autres systèmes de compensation et de règlement ainsi que dans certaines institutions financières. Dans le cadre de ces systèmes, la compensation de position est le mécanisme grâce auquel les participants à un système peuvent compenser les montants que d'autres participants leur doivent de par leurs obligations à d'autres participants, pour en arriver à une obligation nette. Cette technique peut réduire considérablement les risques de crédit et rendre le règlement des obligations plus efficace. Il est essentiel de veiller à ce que les accords de compensation soient valides sur le plan législatif (et inattaquables en cas de liquidation ou de restructuration) pour garantir les gains d'efficacité inhérents à la compensation de position.

Les institutions financières canadiennes travaillent, par l'intermédiaire de ACP, à la mise sur pied d'un Système de transferts de paiements de grande valeur (STPGV) pour que les paiements des usagers du système soient finalisés le jour même. Un tel système renforcera la stabilité du secteur financier en contenant le risque systémique. La Banque du Canada et le ministère des Finances ont collaboré avec l'industrie à l'élaboration de ce système.

Un nouveau système de compensation des opérations sur les titres de créances de l'État, le Système de compensation de la dette (SCD), a été mis en place l'été dernier. Il englobe des mécanismes de limitation des risques acceptés par les autorités fédérales et provinciales. À l'heure actuelle, le SCD traite les opérations portant sur les obligations du gouvernement du Canada. Il est prévu de l'appliquer aux bons du Trésor fédéral cette année. L'application de ce système à tous les titres de créance de l'État réduit les coûts pour le gouverneme nt, à titre d'émetteur, et pour d'autres participants. Le secteur privé élabore actuellement, en étroite collaboration avec la Banque du Canada, un système de compensation et de règlement des opérations de change.

Il est proposé d'adopter des mesures législatives fédérales pour confier à la Banque du Canada un rôle plus explicite dans la supervision des systèmes de compensation et de règlement sous l'angle du contrôle du risque systémique. Cette démarche s'appuiera sur le rôle que la Banque joue déjà de façon informelle à ce chapitre et son rôle à l'égard du règlement des obligations de paiements entre institutions financières. L'élargissement des pouvoirs de la Banque du Canada rejoint l'importance que les banques centrales à travers le monde accordent à ces questions. Il va également dans le sens de leurs efforts de coordination en vue de limiter la propagation des risques à l'échelle internationale par le biais des systèmes de compensation et de règlement. Le pouvoir explicite de surveillance signifie que les exploitants privés des systèmes de compensation et de règlement qui menacent d'engendrer un risque systémique devront obtenir l'approbation de la Banque du Canada à l'égard des mécanismes conçus pour suivre et contrôler ce risque. De nouvelles mesures législatives en matière de compensation et de règlement permettront au Canada de suivre l'évolution des normes internationales de conception de systèmes de compensation et de règlement sûrs. Dans certains pays, la banque centrale exploite plusieurs systèmes de ce genre. Le Canada, pour sa part, a choisi de confier une partie importante de leur élaboration au secteur privé. Néanmoins, des changements se justifient pour que la Banque du Canada puisse participer à ces systèmes de compensation et de règlement, fournir des services en conséquence et veiller à ce que ces systèmes soient exploités de façon saine et sans danger.

6. Initiatives de réduction du risque systémique dans les systèmes importants de compensation et de règlement

- Nouveau cadre de compensation et de règlement visant à :**
- doter la Banque du Canada d'un rôle législatif de manière à assurer que la conception et le fonctionnement des principaux systèmes de compensation et de règlement contrôlent efficacement les risques systémiques. On entend par risque systémique la possibilité qu'un problème vécu par une institution se propage à d'autres et déstabilise le système financier en entier
 - faire en sorte que les systèmes de compensation et de règlement contribuent à la compétitivité internationale des institutions financières canadiennes.

Le système canadien de paiements est l'un des plus efficace systèmes de paiements au monde utilisant le support papier. Le Canada s'intéresse de plus en plus aux méthodes électroniques de paiement pour réaliser davantage de gains en termes d'efficacité et de réduction de risques. Au Canada, le système de paiements est principalement opéré par les institutions financières elles-mêmes par l'entremise de l'Association canadienne de paiements (ACP). Le système de paiements constitue un important mode d'interaction entre les institutions financières et, en soi, influe sur la sécurité, l'efficacité et la compétitivité du système financier. Les systèmes de compensation et de règlement des paiements entre institutions financières sont des véhicules importants de cette interaction. Si ces systèmes ne sont pas bien conçus, ils peuvent engendrer des risques systémiques considérables. On entend par risque systémique le risque qu'un problème éprouvé par une institution financière se propage à d'autres institutions financières et déstabilise l'ensemble du secteur financier. Par ailleurs, les mesures visant à faire en sorte que ces systèmes soient à l'épreuve des risques et bien conçus, de même que compétitifs au chapitre des délais et du coût de compensation et de règlement des paiements, permettront de s'assurer que les institutions financières canadiennes sont en mesure de soutenir efficacement la concurrence à l'échelle internationale.

À l'heure actuelle, le Canada est le seul pays du G-10 qui ne dispose pas d'un système garantissant la bonne fin, le jour même, des paiements de grande valeur. Il en découle que les destinataires de paiements canadiens ne peuvent savoir avec exactitude si un effet de paiement a été irrévocablement traité ou est «final», du moins pas avant le lendemain de la mise en marche du processus de compensation.

D'autres domaines ont été soulevés, pour lesquels des discussions supplémentaires sont nécessaires.

On a laissé entendre que les autorités chargées de la réglementation devraient être directement impliquées dans la sélection des membres des conseils d'administration et de la haute direction des institutions financières fédérales. Des pays comme le Royaume-Uni ont un système qui exige que les administrateurs et les cadres soient « aptes et compétents ». De même, au Royaume-Uni, la participation de l'organe de surveillance est bien acceptée, ne semble pas occasionner des coûts d'observation et d'administration élevés et remplace, en partie, l'examen et la surveillance plus stricts des institutions par les autorités. En outre, ce pays dispose d'un cadre bien établi de directeurs non exécutifs professionnels qui contribuent à la surveillance des institutions. Un développement plus poussé de ce cadre, appliqué au Canada, serait souhaitable.

On a également laissé entendre au Canada que le surintendant devrait être habilité à mettre son veto à la nomination des administrateurs et des cadres supérieurs d'une institution financière en difficulté. Il en découlerait une disposition limitée, au sens où elle ne s'appliquerait qu'à l'étape de la nomination. Par exemple, elle interviendrait lorsqu'il y a risque de détérioration du conseil à la suite de la démission de membres du conseil précédent pour des raisons telles que celles liées à la responsabilité. Une telle disposition exigerait que l'on définisse ce qu'est une institution en difficulté et ne permettrait pas au surintendant d'intervenir avant que l'institution ne devienne un problème formel. En outre, la présence du surintendant à l'étape de la nomination fait qu'aucune influence ne pourrait être exercée dans les cas où un administrateur est déjà en poste.

Le Comité sénatorial des banques a recommandé une approche qui prévoirait à la fois l'exercice d'un droit de veto à l'égard des nominations et le renvoi d'administrateurs en poste, mais seulement dans le cas d'institutions en difficulté.

Aux fins d'une telle approche, il faudrait déterminer la mesure dans laquelle les administrateurs auraient le devoir positif de fournir de l'information sur leurs propres aptitudes, ou s'il incomberait au surintendant d'agir si des renseignements justifiant des mesures étaient portés à son attention.

Le gouvernement est d'avis qu'il serait souhaitable d'accroître la participation de l'organisme de surveillance à la règle des institutions financières, d'une des façons exposées précédemment. De plus, il pense que cette démarche devrait s'accompagner de dispositions qui préciseraient clairement que l'organisme de surveillance n'est soumis à aucune obligation de prudence en ce qui concerne l'exercice, ou le non-exercice, des pouvoirs visés par la disposition (comme c'est le cas au Royaume-Uni). Des consultations auront lieu auprès des intéressés sur les diverses options.

Troisièmement, dans le but de combler les besoins financiers de l'Office, les administrateurs disposeront d'une marge de manœuvre beaucoup plus importante pour établir les niveaux et les méthodes de cotisation. Le gouvernement a examiné les modèles adoptés à l'étranger. La plupart des pays ne disposent pas d'une société d'indemnisation des souscripteurs des sociétés d'assurances de personnes. C'est aux États-Unis et au Royaume-Uni que l'on retrouve les modèles les plus complets, et ceux-ci sont en place depuis un certain temps. Bien que la situation globale soit quelque peu différente dans ces pays, la structure dont serait doté l'Office se compare à ces modèles.

5. Renforcer le cadre de prudence des institutions financières fédérales

- Même si le Bureau n'a pas besoin de nouveaux pouvoirs plus vastes, il y a lieu d'améliorer les normes de surveillance et d'établir de nouveaux mécanismes de cette nature. Plus précisément, il est proposé :
- que le surintendant puisse obtenir qu'une société d'assurances fédérale soit soumise à un examen actuariel indépendant (c'est-à-dire un examen mené par un actuaire autre que celui de la société), à ses propres frais;
 - compte tenu de l'importance du rôle de l'actuaire pour les sociétés d'assurances, que le BSIF étudie, avec l'Institut canadien des actuaires, la possibilité d'élaborer et de rendre publique une liste des questions que les conseils d'administration de sociétés d'assurance-vie fédérales soumettraient à l'actuaire attitré de la société;
 - que l'actuaire attitré d'une société d'assurances fédérale n'occupe pas également le poste d'agent financier en chef;
 - que le surintendant puisse désigner certains des administrateurs d'institutions financières à titre d'affiliés de ces institutions aux fins de l'exigence concernant les administrateurs indépendants;
 - que les administrateurs indépendants qui siègent au conseil d'administration d'une institution financière fédérale ne puissent également siéger au conseil d'administration de la société mère non réglementée;
 - que le BSIF consulte les institutions financières fédérales concernant les règles relatives aux fonds propres qui doivent être disponibles au Canada;
 - que le BSIF collabore avec les vérificateurs et l'industrie pour perfectionner les normes de déclaration financière auxquelles les institutions financières doivent se conformer;
 - que le BSIF, de concert avec l'industrie, élabore des pratiques commerciales et financières saines pour les sociétés d'assurances fédérales.

Le cadre législatif de l'Office accorderait au conseil d'administration le pouvoir d'établir les méthodes et les taux de cotisation de ses membres. Le conseil d'administration pourrait également déterminer les prestations que le fonds verserait aux souscripteurs et aux rentiers d'institutions en faillite. Pendant un court délai après que le conseil d'administration aurait décidé de modifier les niveaux des cotisations, le ministre des Finances serait habilité à annuler ces décisions.

Les dépenses de l'Office seraient surtout financées par les cotisations des sociétés membres, cotisations qu'il pourrait percevoir en vertu de son cadre législatif. L'Office pourrait également contracter des emprunts sur les marchés financiers, mais ni en sa qualité de mandataire de Sa Majesté, ni sur la garantie du gouvernement du Canada. L'Office ne pourrait s'acquitter de ses engagements envers les souscripteurs et les rentiers que dans la mesure où il pourrait financer ces paiements, d'abord à l'aide des cotisations de ses membres, puis en empruntant sur la garantie de ses recettes futures sous forme de cotisations.

En créant l'Office, il faudrait tenir compte des cotisations que ses membres devront verser pour que la SIAP puisse continuer de faire honneur à ses engagements attribuables à des faillites ayant eu lieu antérieurement. Pour que l'Office puisse faire face aux problèmes que les sociétés pourraient éprouver à l'avenir, il pourrait être nécessaire d'accroître le total des cotisations de l'industrie par rapport au plafond actuel que la SIAP s'est fixé. Les modalités précises quant à la façon dont les membres de l'Office s'acquitteront de leurs engagements envers la SIAP, ainsi que les méthodes et les niveaux de cotisation de l'Office, ne pourront être établies qu'à la suite d'autres discussions avec l'industrie, la SIAP et d'autres intéressés.

Des modifications législatives seront apportées pour permettre au surintendant et au BSIF d'échanger des renseignements confidentiels sur les sociétés d'assurances de personnes avec l'Office. La présence du surintendant au sein du conseil d'administration de l'Office facilitera l'échange d'information sur les sociétés en difficulté entre le BSIF et l'Office.

De temps à autre, l'Office pourrait avoir besoin de renseignements complémentaires au sujet d'un membre en difficulté financière. À cette fin, il pourra prendre un arrangement contractuel avec le BSIF pour procéder à une inspection plus poussée et spécifique d'une institution en difficulté, selon le principe du recouvrement des coûts, ou mener lui-même une inspection spéciale.

La création de l'Office constituera un progrès par rapport au régime de protection des souscripteurs offert à l'heure actuelle par la SIAP. Premièrement, l'établissement des cotisations par voie législative rassurera les prêteurs que l'Office disposera des fonds nécessaires pour financer ses engagements. Deuxièmement, le fait qu'aucun des administrateurs ne pourra participer activement aux activités de l'industrie permettra au surintendant d'échanger des renseignements confidentiels avec l'Office et permettra d'éviter que les administrateurs ne soient en conflit d'intérêts lorsqu'ils prennent des décisions sur des questions intéressant le mandat de l'Office.

exemple, le fait d'éviter les «fuites» qui aboutissent à des problèmes systémiques. Le gouvernement a étudié la possibilité de créer une société d'État à part entière, qui donnerait, entre autres, l'accès à des prêts imputés sur le Trésor, mais il ne pense pas qu'il s'agisse d'une solution appropriée dans le contexte actuel où le gouvernement remet en cause et cherche à limiter son rôle dans un certain nombre de domaines.

Le Comité sénatorial des banques a mené un vaste examen visant à déterminer la pertinence des mécanismes en place pour protéger les souscripteurs de sociétés d'assurances de personnes. Il a conclu qu'une entité devait avoir accès à des données sur les sociétés en difficulté et pouvoir adopter des solutions sur une base permanente (p. ex. des fusions) à l'égard des sociétés en difficulté. Il a également conclu qu'un arrangement légiféré était la meilleure façon d'y parvenir et, par conséquent, a recommandé que le gouvernement adopte les lois requises.

En réponse à cette recommandation, le gouvernement propose de protéger les souscripteurs et les rentiers de sociétés d'assurances de personnes au moyen d'une nouvelle entité appelée Office Canadien de protection des souscripteurs d'assurances de personnes (l'Office). Il aurait une structure améliorée par rapport à celle de la SIAP et serait conçu en suivant de près les recommandations du Comité sénatorial des banques en ce qui a trait à certains éléments clés, notamment l'amélioration du système de régie interne du fonds de protection des souscripteurs et le renforcement de la capacité du fonds d'intervenir dans des opérations sur une base permanente. Le gouvernement fédéral ne garantira pas les engagements du fonds. Les détails de cette proposition seront abordés dans le cadre du processus de consultation.

L'Office aura pour but premier d'administrer un fonds de protection des souscripteurs et rentiers des sociétés d'assurances de personnes. Son mandat lui permettra également d'appuyer des solutions sur une base permanente qui, selon lui, sont rentables. Toutes les sociétés fédérales devront adhérer à l'Office, tandis que les sociétés provinciales pourront le faire.

Une loi fédérale spéciale établirait le cadre législatif régissant le fonctionnement de l'Office. Ce dernier serait dirigé par un conseil d'administration de sept membres, dont un président, nommés par le gouvernement. Aucun administrateur de l'Office ne pourrait prendre une part active aux affaires d'une société d'assurances, mais ceux-ci posséderaient des compétences en matière d'assurance. La procédure de sélection des administrateurs serait établie après consultation de l'industrie des assurances de personnes. Le surintendant des institutions financières serait également membre d'office du conseil d'administration, mais sans droit de vote.

4. Protection des souscripteurs des sociétés d'assurances de personnes

Un Office de protection des souscripteurs (OPS) :

- protéger les souscripteurs et les rentiers des sociétés d'assurances de personnes;
- obligation légitimée, pour les institutions membres, de payer les cotisations pour faciliter les emprunts de l'OPS sur les marchés publics;
- pourrait participer à des solutions sur une base de permanence pour les institutions en difficulté, lorsque cela est rentable;
- échange de renseignements avec le BSIF, facilité par un mécanisme de régulation approprié;
- adhésion de toutes les sociétés fédérales d'assurances de personnes; admissibilité des sociétés provinciales.

En 1990, l'industrie des assurances de personnes a mis sur pied la Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes (SIAF), dont l'objectif consiste à protéger, sous réserve de certaines limites, les souscripteurs canadiens contre la perte de leurs prestations en cas d'insolvabilité et de liquidation de l'un de ses membres. En vertu de la Loi sur les sociétés d'assurances, toutes les sociétés d'assurances de personnes à charte fédérale doivent être membres de la SIAF, par décret ministériel. La plupart des provinces ont des exigences semblables. Depuis, la SIAF a réglé deux cas d'insolvabilité et contribue grandement à la protection des souscripteurs de La Confédération, compagnie d'assurance-vie.

Le gouvernement a envisagé le système de protection des souscripteurs dans le contexte de la protection actuellement offerte aux déposants, par l'intermédiaire de la SADC et des régimes de protection provinciaux, dans divers éléments de l'industrie des services financiers et dans le contexte des systèmes de protection des souscripteurs offerts dans d'autres pays. Les institutions de dépôts et les sociétés d'assurances ne se font concurrence que de façon générale, car chacune offre des produits et des services financiers que l'autre n'offre pas. Chacune offre aussi des produits et services qui concurrencent d'autres produits et services offerts par le secteur financier. Les institutions de dépôts sont les seules à participer à la fois au système de compensation et à offrir des produits encaissables sur demande. Compte tenu de ces éléments, il n'est donc pas nécessaire que le gouvernement offre un appui semblable aux plans de compensation des deux industries.

L'argument en faveur d'un appui du gouvernement à l'égard de la protection des souscripteurs devrait être axé sur la protection des consommateurs, et non sur des motifs applicables aux cas d'institutions de dépôts, comme par

La deuxième modification proposée permettrait à la SADC de calculer les primes d'assurance-dépôts en fonction de facteurs comme la structure de capital et le classement des institutions membres attribué par l'autorité de surveillance. Les primes établies en fonction du risque s'ajouteraient, et ne remplaceraient pas, le pouvoir dont la SADC est actuellement investi pour percevoir une surprime auprès d'une institution membre. En fait, le but visé est d'envoyer un signal – s'accompagnant de conséquences financières – au conseil d'administration et à la direction des institutions membres, au sujet de la cote de leur institution en matière de risque. L'annexe 6 donne des détails des options d'élaboration d'un tel système de primes établies en fonction du risque. Etant donné que la Régie de l'assurance-dépôts du Québec (RADQ) utilise un système distinct qui, dans une certaine mesure, est intégré au système fédéral, des consultations seront menées sur la mise en oeuvre des changements proposés.

Le gouvernement propose aussi d'épurer le mandat de la SADC. Comme c'est actuellement le cas, les objectifs légiférés de la SADC consisteront à offrir de l'assurance-dépôts et à promouvoir des pratiques financières et commerciales saines, ainsi qu'à favoriser la stabilité du système financier canadien, et ce, au moindre coût. Ce sont là des rôles qui conviennent à la SADC, et les objectifs devraient continuer d'en faire état. Toutefois, pour rationaliser les éléments que la SADC doit prendre en considération dans l'exercice de ses pouvoirs et fonctions, l'allusion faite actuellement à la promotion de la compétitivité du système financier disparaîtra.

Des représentations ont été reçues au sujet de la possibilité que les institutions de dépôts qui n'acceptent pas les dépôts des particuliers puissent «renoncer» à devenir membre de la SADC. Le gouvernement étudie les présentations.

D'autres changements à la Loi sur la SADC sont proposés. Certains visent à simplifier les procédés administratifs de la Société; d'autres sont d'ordre interne ou technique; d'autres encore visent à réaliser des économies au niveau des coûts. L'annexe 7 donne une description de ces modifications.

coûts en serait accrue. Ceux qui s'opposent à la coassurance ont fait remarquer que la coassurance impose des coûts aux consommateurs qui, est-il réaliste de penser, ne sont pas en mesure d'évaluer de façon autonome les risques que présente une institution financière. Des critiques indiquent pour leur part que la coassurance augmente les risques d'instabilité du système financier, car les déposants peuvent transférer leurs fonds auprès d'institutions plus grandes, susceptibles d'être perçues comme moins porteuses de risques. Compte tenu des opinions exprimées, le gouvernement a décidé de ne pas poursuivre l'option de la coassurance pour l'instant. Le gouvernement propose d'apporter deux modifications au système d'assurance-dépôts. La première consiste en l'élimination de l'accumulation de comptes de dépôt assurés au sein d'un groupe d'institutions financières affiliées. Des mesures seront prises pour faire en sorte que les consommateurs seront informés de cette modification. Ce changement s'accompagnera de mesures de transition raisonnables qui, par exemple, tiendront compte du fait que des déposants auront des dépôts à terme bloqués sur lesquels le changement proposé pourrait avoir une incidence. Cette proposition fera baisser le montant de l'assurance-dépôts actuellement offerte dans des sociétés apparentées (c'est-à-dire une banque, sa filiale de prêts hypothécaires et sa filiale de services fiduciaires). Des limites continueront de s'appliquer séparément à des produits comme les dépôts ordinaires, les comptes conjoints, les REER et les FERR. Ainsi, les particuliers bénéficieront toujours d'une protection de \$60,000 au titre de l'assurance-dépôts, et ce, pour chaque type de dépôt admissible, que les dépôts soient au sein d'une seule institution ou répartis entre plusieurs sociétés apparentées.

Exemple de l'effet limitatif de la proposition sur l'accumulation de l'assurance-dépôts

Banque ABC		Prêts hypothécaires ABC	
Comptes personnels : dépôts		Comptes REER : dépôts	
\$ 50,000		\$ 50,000	
\$ 15,000		\$ 15,000	
Valeur globale des dépôts (comptes personnels)		Valeur globale des dépôts (comptes REER)	
\$ 65,000		\$ 65,000	

Dans cet exemple, si la Banque ABC ou si le service des prêts hypothécaires ABC fait faillite, le compte personnel et le compte REER détenus dans l'institution en faillite seraient pleinement protégés par la SADC, puisque la valeur des dépôts dans chacun des deux types de compte est en deçà de la limite de \$60,000 garantie par la SADC. Si les deux institutions font faillite en même temps, la couverture de la SADC serait limitée à \$60,000 pour la valeur globale des dépôts dans les comptes personnel et à \$60,000 également pour la valeur globale des dépôts dans les comptes REER détenus auprès des deux institutions affiliées, pour une couverture totale de \$120,000.

certaines pratiques (par exemple, dans le cas de la non-observation des normes de la SADC régissant les saines pratiques commerciales et financières) et à adopter le principe du recouvrement des coûts occasionnés par des examens spéciaux en profondeur auprès des institutions membres qui en font l'objet.

Le comité consultatif de l'assurance-dépôts a étudié trois mesures principales pour réduire le coût de l'assurance-dépôts. L'une d'elles est la réduction ou l'élimination du «cumuli». Il s'agit de la capacité des déposants de détenir plusieurs comptes de dépôt assurés dans une seule institution financière et dans un groupe d'institutions de dépôt apparentées. Le cumuli a pour effet de relever la limite de l'assurance-dépôts, pour les particuliers, au-delà des niveaux initialement prévus.

Une deuxième mesure touche les primes d'assurance-dépôts des institutions membres de la SADC fondées sur les risques. À l'heure actuelle, tous les membres de la SADC paient le même taux de prime d'assurance-dépôts, soit un sixième de un pour cent des dépôts assurés, quel que soit le profil de risque de l'institution. Les institutions qui présentent davantage de risques ne sortent donc pas incitées, au sein du système d'assurance-dépôts, à réduire le risque qu'elles présentent pour le Fonds d'assurance-dépôts.

La coassurance en est une troisième. Plus précisément, le comité a examiné l'opportunité d'imposer des «frais administratifs» aux déposants sur un petit pourcentage de leurs dépôts assurés dans une institution qui fait faillite.

Dernièrement, le Comité sénatorial des banques a recommandé que les trois approches soient adoptées – que le cumuli soit éliminé, que des primes établies en fonction du risque soient instaurées et qu'un système de coassurance soit mis en œuvre, en vertu duquel la première tranche de \$30,000 de dépôts serait intégralement couverte par l'assurance et 90 pour cent de la tranche suivante de \$35,000 seraient protégés.

D'autres intéressés ont dit ce qu'ils pensaient des façons de modifier la couverture de l'assurance-dépôts. Des membres du public ont également écrit au gouvernement pour lui transmettre leurs opinions. En général, vu les intérêts divergents, on ne s'entend pas sur un ensemble de changements «optimal». Bon nombre d'approches sont préconisées par certains, rejetées par d'autres, et toutes présentent leur lot d'avantages et d'inconvénients.

De toutes les questions liées à l'assurance-dépôts, c'est la coassurance qui a suscité le plus grand débat public. Ceux qui la préconisent ont toujours insisté sur la nécessité d'un marché plus discipliné pour obliger les consommateurs à faire preuve de plus de vigilance dans le choix d'une institution financière et de modifier le comportement de l'institution. Parmi les arguments avancés en faveur de la coassurance, on mentionne que le coût de l'assurance-dépôts est actuellement supporté par tous les déposants, sous la forme de primes qui leur sont largement transmises par les institutions membres de la SADC. De tels arguments portent à croire que si les déposants des institutions en faillite supportaient relativement plus de coûts et que les déposants dans leur ensemble en assumaient moins, la compétitivité du système sur le plan des

3. Changements au système d'assurance-dépôts

Propositions touchant le système fédéral d'assurance-dépôts :

- primes d'assurance-dépôts basées sur le risque pour les institutions membres de la SADC;
- aptitude réduite à multiplier la protection inhérente à l'assurance-dépôts dans les institutions affiliées membres de la SADC;
- pas de coassurance.

Au fil du temps, on a invoqué de multiples raisons pour justifier le système public d'assurance-dépôts. Selon l'une d'entre elles, l'assurance-dépôts protège les institutions de dépôts contre les « fuites » ou les retraits rapides de dépôts à vue sous prétexte que l'institution n'est pas en bonne santé financière. De telles fuites peuvent conduire à la fermeture de l'institution et, en fin de compte, se propager aux autres institutions, déstabilisant le secteur des services financiers et nuisant à l'intégrité du système de paiements.

Selon une deuxième raison invoquée, l'assurance-dépôts facilite l'implantation de nouvelles sociétés sur le marché du dépôt. La troisième raison, est liée à la protection des petits déposants contre la perte des fonds confiés aux institutions de dépôts. Les partisans de cette opinion prétendent qu'on ne peut s'attendre à ce que de nombreux petits déposants forment un avis indépendant sur la solvabilité ou la condition de leur institution financière.

Étant donné l'histoire de l'assurance-dépôts au Canada et le fait que les Canadiens se fient au droit d'être couverts par une assurance-dépôts, le gouvernement pense qu'il n'est désormais plus possible d'annoncer un seul motif de la politique et qu'il faut remanier le système d'assurance-dépôts en conséquence. Il est en outre arrivé à la conclusion que l'actuelle limite de protection de \$60,000 devrait être maintenue. En même temps, il reconnaît que le coût, pour la SADC, qu'engendre la faillite d'institutions membres a conduit au déficit le plus élevé de la Caisse d'assurance-dépôts de toute l'histoire de la SADC et à un niveau d'endettement considérable à l'égard du Trésor. Les prêts consentis sont remboursés avec intérêt, mais le gouvernement croit que des moyens additionnels s'imposent pour réduire les coûts du système d'assurance-dépôts.

Le mécanisme d'intervention précoce de l'organisme de surveillance, décrit plus tôt dans ce document, est un moyen de réduire le coût des faillites. Et puis, la SADC a déjà apporté des changements en ce sens, que le gouvernement appuie d'ailleurs. Par exemple, tel que permis aux termes de la loi constitutive actuelle, la SADC a modifié sa politique sur le versement d'intérêts discrétionnaires, de sorte que l'intérêt payé aux déposants assurés ne s'accumule pas après la date d'octroi d'un décret de liquidation pour une institution membre. D'autres moyens consistent à autoriser le prélèvement d'une surprime auprès des institutions membres qui ne respectent pas

des travaux additionnels s'imposent pour renforcer l'uniformité sur le plan de la divulgation.

C'est en 1988 que le processus d'établissement de normes de déclaration améliorées a été mis en train, par le Comité de surveillance des institutions financières (CSIF). À l'époque, le CSIF, comité statutaire regroupant le surintendant, le gouverneur de la Banque du Canada, le président du conseil de la SADC et le sous-ministre des Finances, a établi un sous-comité qu'il a chargé d'examiner les exigences relatives à l'information financière. Ledit sous-comité a commencé par élaborer un ensemble de modèles de rapports communs à l'intention des institutions de dépôts sous réglementation fédérale, devant être présentées sur une base mensuelle, trimestrielle ou annuelle. La mise en oeuvre du mécanisme de rapport a commencé en 1993 pour les banques à charte, et elle doit se poursuivre jusqu'en 1996. Pour les sociétés de fiducie et de prêt à charte fédérale, la mise en oeuvre devrait débuter au cours des douze prochains mois.

L'orientation que le gouvernement propose pour renforcer la divulgation présente deux volets. Premièrement, les institutions financières seraient assujetties à des exigences accrues pour ce qui est de la divulgation de renseignements. Elles devront divulguer des données sur le capital réglementaire et la rémunération des cadres (y compris les institutions qui ne diffusent pas les niveaux de rémunération des cadres en tant que sociétés cotées en bourse), et toutes les institutions financières fédérales, y compris celles qui ne font pas actuellement, devront publier des états annuels. Deuxièmement, par l'intermédiaire du BSIF, des renseignements supplémentaires fournis par les institutions sur les formules de déclaration prescrites seraient rendues publiques. C'est donc dire que les exigences de déclaration seraient accrues et que l'uniformité serait renforcée entre les diverses institutions financières.

L'annexe 5 est explicite à ce sujet.

Ces propositions devront faire l'objet de consultations auprès de l'industrie afin de s'assurer que l'on tient compte des coûts qu'entraîne le renforcement des exigences de déclaration et d'établir des délais de mise en oeuvre réalistes. Les consultations avec l'industrie serviront en outre à définir les éléments d'information perçus par les consommateurs comme étant délicats, et éventuellement d'autres types d'information qu'on ne peut diffuser. Enfin, on consultera des analystes et d'autres groupes de professionnels, de même que des associations de consommateurs, pour voir à ce que les besoins en fait d'information soient satisfaits.

Le gouvernement a décidé que l'exigence de divulgation accrue devrait être mise en oeuvre sans tarder. Le surintendant, de concert avec d'autres membres du CSIF, s'occupera de faire avancer le processus renforcé de collecte et de diffusion des données. Il est en outre proposé que le surintendant prépare un plan de mise en oeuvre sur la divulgation, qu'il présentera au Ministre, en tenant compte des opinions de l'industrie et des analystes. De plus, le surintendant rendra compte au ministre, une fois par an, du progrès accompli pour respecter le plan.

néanmoins éviter la fermeture d'une institution, dans des circonstances exceptionnelles, si, de son avis, il est dans l'intérêt du public de le faire.

L'annexe 3 contient les modifications qu'il est proposé d'apporter aux lois régissant les institutions financières et à la *Loi sur les liquidations* conformément à l'orientation envisagée.

D'autres changements d'ordre technique devraient être apportés à la Loi sur les liquidations, en marge des modifications visant le cadre de redressement précoce, ainsi qu'à la *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies*. L'annexe 4 est explicite à ce sujet.

2. Divulgence accrue de données financières

Les discussions auxquelles le gouvernement fédéral a participé l'an dernier sur la question de la divulgation ont surtout porté sur une disposition de la *Loi sur les sociétés d'assurances* et de la *Loi sur les associations coopératives de crédit* qui limitait la publication de renseignements sur la situation financière des sociétés dans la *Gazette du Canada*. Durant l'été 1994, une disposition de la *Loi corrective* a levé la restriction visant la divulgation et, ce faisant, a permis de publier des renseignements financiers sous une forme ou une autre, y compris par voie électronique. À l'autisme de 1994, sur l'avis du BSIF, le secrétaire d'État (institutions financières internationales) a pris des mesures qui ont abouti à la publication de renseignements figurant sur les relevés prescrits des banques, des sociétés de fiducie et de prêt, des sociétés d'assurances de personnes, des sociétés d'assurances multirisques et des associations coopératives de crédit. En novembre 1994, ces renseignements étaient accessibles grâce à une base de données indépendante.

Mais, alors que les travaux visant à résoudre cette anomalie législative se poursuivaient, ce sont les faillites d'institutions financières et, en particulier, la pertinence de la diffusion de renseignements par ces institutions, qui ont retenu l'attention du public. Des analystes, et d'autres professionnels, dont la tâche est d'interpréter des données financières complexes et leur incidence pour les clients et les créanciers des institutions financières, ont travaillé pour élargir et améliorer la divulgation grâce à l'accès à un ensemble de données comparables, lorsque des raisons le justifient, sur toutes les institutions financières. Les consommateurs ont eux aussi exprimé le besoin d'avoir un accès raisonnable à davantage de renseignements concernant les institutions financières. Cette tendance se manifeste à l'échelle internationale.

Des raisons importantes justifient le renforcement de la divulgation et l'uniformité des renseignements divulgués. Par exemple, la législation qui investit de pouvoirs communs les institutions financières à la fois à l'interne et via les filiales rend moins évidente, de nos jours, la séparation des institutions financières par fonction, et les institutions financières sous réglementation fédérale ont un même organisme de surveillance, et elles sont généralement soumises à un ensemble commun de règlements. L'existence de disparités concernant le degré de détail de l'information publiée veut donc dire que

à identifier et à comprendre à partir de la lecture de la législation sur les institutions financières, la *Loi sur le BSIF* ou la *Loi sur la société d'assurance-dépôts du Canada*. C'est pourquoi le gouvernement est d'avis qu'il vaudrait la peine de décrire, dans un document distinct, les diverses mesures de réglementation pouvant être prises.

L'annexe 2 présente un sommaire des étapes du processus d'intervention au titre de la surveillance. Le document sera mis à jour régulièrement ou en temps opportun afin, par exemple, d'élaborer dans quelles circonstances telle action doit être entreprise. Entre autres chose, le document précisera que les institutions en difficulté doivent avoir des plans d'entreprise acceptables qui traitent de ces difficultés, et qu'elles seront soumises à des examens réglementaires accrus (à leurs frais) pour que leur situation financière soit évaluée selon diverses hypothèses.

La transparence du système de réglementation sera rehaussée. De plus, il sera important aux fins de l'application régulière de la loi ou de la procédure équitable relativement aux institutions financières sous surveillance d'exposer en termes clairs les mesures que le BSIF ou la SADC pourront prendre et à quel moment. Il sera également précisé clairement aux institutions les conséquences auxquelles elles s'exposent en n'agissant pas pour résoudre les problèmes avec promptitude.

Par ailleurs, il est souhaitable que le processus d'intervention par les autorités soit mieux compris. Grâce à une meilleure compréhension, on s'attend à ce que les institutions financières et les analystes comprennent que l'assujettissement d'une institution en difficulté à des examens plus nombreux du BSIF ou à l'intervention du BSIF ne veut pas dire que l'institution est vouée à la faillite. Enfin, tel qu'indiqué précédemment, la transparence accrue fera partie de la politique d'intervention précoce.

(c) Changements au mécanisme de fermeture des institutions financières

Le gouvernement propose de modifier les lois régissant les institutions financières afin de permettre au surintendant de prendre le contrôle d'une institution plus tôt qu'il ne peut le faire actuellement. La *Loi sur les liquidations* sera aussi modifiée afin de permettre au surintendant de demander au Procureur général du Canada d'obtenir un décret de liquidation en même temps. Le surintendant pourra agir de la sorte lorsqu'une société n'aura pas respecté l'ordre qui lui aura été donné d'accroître son capital ou lorsque son capital aura atteint un point (ou s'épuise de façon) où il risquerait de léser les déposants, les souscripteurs ou les créanciers. Cette façon de procéder permettra de fermer l'institution avant que son capital ne soit épuisé. Les sociétés pourront faire parvenir des représentations écrites auprès du surintendant avant que de telles mesures ne soient adoptées. Il est proposé de recycler le rôle du ministre des Finances pour que celui-ci n'ait plus besoin, comme actuellement, de former un avis indépendant quant aux motifs qui poussent le surintendant à envisager de telles mesures. Le ministre pourra

Ainsi, le gouvernement a-t-il l'intention de modifier la Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières pour donner un mandat légiféré à ce dernier. Le mandat précisera le rôle du BSIF dans le suivi de la situation des institutions financières fédérales, dans la promotion de politiques conçues pour effectuer le suivi et contrôler les risques et dans la prise de mesures rapides ou la démarche permettant de s'assurer que les institutions prennent elles-mêmes des mesures, pour régler la situation des institutions en difficulté. Le mandat fera également état du rôle important de la direction et du conseil d'administration des institutions financières pour s'assurer que des procédures sont en place pour contrôler les risques et que des mesures correctrices sont prises pour résoudre les problèmes qui surgissent. Il indiquera clairement que la surveillance des activités quotidiennes et, en fin de compte, de l'état de viabilité de l'institution, incombe à la direction et au conseil d'administration.

Le mandat établira qu'il doit exister un équilibre entre le rôle du surveillant, qui minimise les risques, et celui de l'institution financière, qui doit prendre des risques raisonnables pour répondre à la demande du marché et pour prospérer. Les objectifs légiférés indiqueront clairement que, si le BSIF doit protéger les droits des déposants, des souscripteurs et des créanciers ordinaires des institutions financières, il ne doit pas perdre de vue la nécessité de permettre aux institutions financières de soutenir efficacement la concurrence et de prendre des risques raisonnables.

Le mandat tiendra compte du fait que, si la surveillance peut réduire le risque de faillite, le système de réglementation ne peut, dans toutes les circonstances, éviter que des faillites ne se produisent. Ce faisant, il sera évident que la faillite d'une institution financière ne signifie pas l'échec des systèmes de réglementation et de surveillance. Cette précision et l'insistance mise sur le rôle de la direction et du conseil d'administration aideront le public à mieux comprendre la conception de base de ces systèmes, sans compter qu'elles préciseront le cadre au regard duquel la responsabilité du BSIF envers le Parlement et le public canadien sera évaluée.

Le mandat soulignera également le rôle important du BSIF dans le suivi des tendances générales de l'industrie qui pourraient avoir des effets néfastes sur les activités des institutions financières fédérales.

L'annexe 1 présente une ébauche du mandat du BSIF.

(b) Transparence du système d'intervention

Un système d'intervention est plus efficace lorsqu'il est bien compris par ceux qu'il touche. La législation touchant aux institutions financières sous règle fédérale englobe la gamme de mesures de surveillance que le BSIF peut prendre à l'égard des institutions financières qu'il surveille. Afin de remplir son mandat légiféré, de contrôler le risque posé à la Caisse d'assurance-dépôts et de minimiser le risque de pertes que pourrait subir la SADC, la SADC pourra aussi prendre certaines mesures à l'égard de ses membres. Toutefois, les mesures que pourrait prendre le BSIF et la SADC ne sont pas toujours faciles

Le gouvernement propose donc d'instaurer une politique d'intervention précoce qui présente trois grands volets. Le premier consiste en l'élaboration d'un mandat légiféré pour le BSIF, qui soulignera l'importance du rôle de ce dernier dans la prise rapide de mesures ou la démarche permettant de s'assurer que les institutions prennent de telles mesures, pour régler la situation des institutions en difficulté.

Le deuxième volet prend la forme d'une transparence accrue concernant les étapes par lesquelles les autorités pourront passer si la situation financière d'une institution se détériore. Seront ainsi clarifiés l'opportunité des mesures et les rôles respectifs du BSIF et de la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC). Dans ce volet, on prévoira des examens approfondis de l'état des actifs de l'institution financière, à une étape plus avancée qu'autrefois. Ces examens, qui seront menés sur diverses bases d'évaluation, faciliteront, dans une certaine mesure, la prise de décision par les autorités.

Enfin, le troisième volet consiste à modifier les lois qui régissent les institutions financières ainsi que la *Loi sur les liquidations*, de sorte que les institutions en difficulté soient fermées plus tôt que c'est le cas actuellement, pour limiter les pertes subies par les déposants, les souscripteurs, les créanciers et les fonds de compensation. Plus précisément, le surintendant pourra désormais, aux termes des lois pertinentes, intervenir plus facilement pour fermer une institution en difficulté, même si elle n'a pas épuisé son capital et n'est donc pas insolvable techniquement parlant.

Le gouvernement est prêt à envisager un processus plus souple pour les autorités chargées de la réglementation, sous la surveillance des tribunaux, pour restructurer les sociétés d'assurances qui font face à des difficultés financières. On pourra également envisager de modifier le processus de restructuration des institutions financières dans le cas des institutions de dépôt sous régie fédérale. Ces questions sont abordées plus loin dans le présent document.

Il est reconnu que le BSIF devra obtenir des ressources additionnelles, qui seront facturées à l'industrie, pour mettre en oeuvre le nouveau cadre d'intervention précoce.

(a) Mandat légiféré pour le BSIF

À l'heure actuelle, le BSIF n'a pas de mandat légiféré. Le rôle du BSIF et, par conséquent, les objectifs du gouvernement visant le système de surveillance, doivent être tirés des responsabilités précisées par la *Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières* et par les lois qui régissent les institutions financières.

Faute d'objectifs clairs visés par une loi, il n'existe aucun critère défini au regard duquel le BSIF pourrait être tenu responsable ou sa performance évaluée. De surcroît, sans de tels objectifs, le public, les institutions financières elles-mêmes et d'autres commentateurs intéressés ont plus de mal à saisir pleinement en quoi consistent les rôles que le BSIF est appelé à jouer et comment il est censé s'y prendre.

PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DU TRAIN DE MESURE

1. Politique d'intervention précoce

Politique d'intervention précoce :

- Un mandat légiféré pour le BSIF, qui prévoit la prise de mesures correctives rapide à l'égard d'institutions financières en difficulté.
- Une transparence accrue du processus d'évaluation des risques et d'intervention.
- Des changements législatifs visant à faciliter une fermeture précoce pour limiter les pertes que pourraient subir les déposants, les souscripteurs et les créanciers.

Le cadre fédéral de surveillance et de réglementation incite une institution financière à gérer ses risques de façon appropriée, dans la mesure où l'institution, ses dirigeants et son conseil d'administration s'exposent à des conséquences s'ils n'agissent pas comme il se doit. Lorsqu'une institution financière gère mal ses risques et éprouve des difficultés financières, il est dans l'intérêt des déposants, des souscripteurs et des créanciers de l'institution de régler la situation sans tarder. Cela ne veut pas nécessairement dire que l'institution sera fermée. Par exemple, dans certains cas, l'institution peut élaborer et mettre en œuvre un plan d'entreprise lui permettant de régler ses problèmes et de poursuivre ses activités en tant qu'entité commerciale viable. En pareils cas, en intervenant, l'organisme de surveillance peut amener l'institution à trouver des solutions prudentes, par exemple une fusion avec une institution en bonne santé, une réduction considérable des activités ou encore une restructuration.

Mais il est d'autres cas où des mesures plus rigoureuses peuvent s'imposer et, en fin de compte, où il faut fermer l'institution financière afin de protéger les intérêts des déposants, des souscripteurs et des créanciers. Il est alors important de fermer l'institution avant qu'elle n'impose de lourdes pertes (relativement à sa taille) aux régimes de protection des déposants et des souscripteurs et, par ricochet, aux déposants et aux souscripteurs, ainsi qu'à d'autres créanciers.

Le gouvernement a examiné divers modèles adoptés à l'étranger, comportant des seuils légitimés de variables financières clés, ou « fils piégés », qui donnent lieu à une intervention obligatoire de l'organisme de surveillance et, en fin de compte, à la fermeture. Par exemple, les États-Unis ont mis sur pied un système en vertu duquel à chaque seuil de capital atteint correspondent des mesures spécifiques que doivent prendre les autorités compétentes. Après avoir examiné ces modèles et tenu compte de la taille et de la structure du système financier canadien, le gouvernement a conclu qu'il est dans l'intérêt du marché canadien, de maintenir un cadre plus souple. Un cadre souple pourroit également à une intervention très rapide, s'il le faut.

PRINCIPES ET ORIENTATIONS

Les changements proposés s'appuient sur un certain nombre de principes et d'orientations, dont ceux-ci :

- Le système financier canadien dans son ensemble doit demeurer sûr et sain.
 - La propriété d'une institution financière est un privilège, et non un droit, ce qui signifie que la protection des souscripteurs, des déposants et des créanciers l'emporte sur les intérêts des actionnaires.
 - Dans le cas des institutions en difficulté, une intervention précoce et le règlement de la situation sont préconisés.
 - Les institutions financières doivent être suffisamment encouragées, au moyen d'outils de surveillance et de réglementation, à régler leurs propres problèmes en temps opportun.
 - Dans le processus de surveillance, la responsabilité et la transparence doivent être d'un niveau approprié.
 - Les coûts de la surveillance, d'une part, et de la protection au moyen de l'assurance-dépôts d'autre part, ne doivent pas constituer un fardeau excessif pour les consommateurs ou pour les institutions financières.
 - Le cadre de protection des souscripteurs de sociétés d'assurances de personnes doit être renforcé. Il n'est pas nécessaire de procéder comme pour les institutions de dépôts, car les sociétés d'assurances ne présentent pas le même risque pour la stabilité du système financier.
 - Le coût de tout système de protection des déposants ou des souscripteurs doit être supporté par l'industrie et ne présenter aucun risque pour le contribuable.
 - Les institutions financières du Canada doivent rester compétitives et efficaces, tant au pays que sur la scène internationale.
 - Les mécanismes de compensation et de règlement du Canada doivent évoluer de façon à être compétitifs à l'échelle internationale et à minimiser le risque systémique.
- Les orientations proposées dans les pages qui suivent reposent sur ces principes.

CONTEXTE

Le système de surveillance des institutions financières sous régie fédérale a été considérablement remanié en 1987, après la faillite de la Banque Commerciale du Canada et de la Norbanque.

Durant la période qui a précédé l'apport des changements cette année-là, diverses questions ont fait l'objet d'un vif débat public : on s'est entre autres demandé s'il était souhaitable de fusionner les fonctions du surveillant des institutions financières fédérales avec celles de l'assureur-dépôts. Du débat, il en est ressorti qu'il était préférable de ne pas regrouper les deux fonctions. Après y avoir réfléchi plus longuement, le gouvernement en est arrivé à la conclusion que les deux fonctions devaient rester distinctes, afin de maintenir les avantages inhérents aux éléments d'équilibre du système.

En 1992, une refonte importante des lois régissant les institutions financières venait de prendre fin. Ce sont essentiellement les questions de la propriété et des pouvoirs commerciaux qui ont été touchées, mais le cadre dans lequel s'inscrivent les règles de prudence a lui aussi été modifié.

Le système canadien de la réglementation en matière de prudence est fondé sur une division « tripartite » des fonctions de maintien et de contrôle du bon fonctionnement des institutions financières entre l'organisme de surveillance, les administrateurs des institutions et les vérificateurs externes. Le gouvernement reste d'avis que le système de surveillance tripartite convient au contexte canadien. En 1992, les changements effectués ont renforcé le rôle des administrateurs à l'égard des opérations de leurs institutions respectives. Des règles visant les vérificateurs externes ont également été adoptées : elles exigent des vérificateurs qui démissionnent, ou qui sont destitués de leurs fonctions, qu'ils donnent des justifications au surintendant des institutions financières (surintendant). Les mêmes règles s'appliquent à l'actuaire attitré d'une société d'assurances. La refonte législative a aussi permis de raffermir les pouvoirs des autorités chargées de la surveillance. Par exemple, on a mis sur pied un nouveau cadre pour le contrôle des transactions avec lien de dépendance. En outre, le surintendant des institutions financières a été habilité à obtenir des renseignements auprès des propriétaires d'institutions financières, et les règles d'investissement ont été fondées sur le principe de la gestion prudente de portefeuille. Ce principe s'appuyait sur des restrictions prescrites à certaines formes d'investissement. À l'automne de 1992, le ministère des Finances a mis en train un examen du système d'assurance-dépôts, dans l'espoir de trouver des moyens de réduire les coûts du régime fédéral d'assurance-dépôts. Un comité consultatif regroupant des membres des secteurs public et privé (comité consultatif de l'assurance-dépôts), présidé par le sous-ministre des Finances, a été formé pour recueillir des points de vue selon diverses perspectives. Ledit comité a examiné plusieurs moyens de réduire les coûts de l'assurance-dépôts et s'est également penché sur des questions comme l'intervention précoce et la transparence du processus de surveillance. Le comité a terminé ses discussions au cours de l'été de 1994 et les résultats de son étude ont été très précieux aux fins de l'élaboration de la politique.

hauteur des défis seront soit rachetées par des institutions dont les affaires vont bien, soit elles décideront de leur propre chef de réduire considérablement leurs activités, ou de se retirer de l'industrie, ou encore seront liquidées par les organismes de réglementation. Les Canadiens ne veulent pas que le gouvernement, ou le contribuable, paie la note attribuable à des institutions financières en difficulté.

La faillite d'un certain nombre d'institutions financières canadiennes, qui s'est soldée par une liquidation ou une fusion avec des institutions financières en bonne santé, parfois avec l'aide financière de la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC), a mobilisé l'attention du public sur le système de surveillance et le régime d'assurance-dépôts. Plus précisément, l'attention du public a été attirée sur le fait que les institutions financières sont soumises à d'importantes pressions et tensions, et qu'elles ne sont pas à l'abri des faillites. Parallèlement, l'incidence des faillites sur les régimes de compensation, sur les déposants et les souscripteurs des autres institutions et sur les créanciers qui, en fin de compte, supportent tous la plupart des coûts, s'est traduite par des pressions de la part de l'industrie et du public pour que le traitement des institutions financières en difficulté soit revu.

Dans un tel contexte, il importe que les systèmes de surveillance et de réglementation, ainsi que les mécanismes en place pour dédommager les clients d'institutions en faillite, soient réexaminés. Cet examen des plus opportuns permettra de s'assurer que ces systèmes et mécanismes restent efficaces, sans pour autant imposer des coûts excessifs au public ou aux institutions financières elles-mêmes.

Lors de la législature précédente, le Comité permanent des finances de la Chambre des communes s'est penché sur des questions intéressant la SADC, à la lumière des récentes faillites survenues dans le secteur des institutions de dépôts.

Dernièrement, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce (le Comité sénatorial des banques) a mené un examen approfondi des questions liées à la stabilité du système financier et a recommandé des changements dans un certain nombre de domaines. Bon nombre des propositions présentées dans le présent document avaient également été recommandées par le Comité sénatorial des banques.

Mais le Canada n'est pas le seul à vivre de telles expériences. En effet, de nombreux pays sont aux prises avec les mêmes problèmes. Dans son étude en vue d'élaborer un ensemble d'énoncés de principe convenant au contexte canadien, le gouvernement a passé en revue les expériences d'autres pays et les approches qu'ils ont adoptées.

INTRODUCTION

Le présent document fait état des propositions du gouvernement visant à améliorer les systèmes de surveillance et de réglementation des institutions financières fédérales. Les changements proposés permettront, dans une certaine mesure, d'actualiser ces systèmes et de faire en sorte qu'ils suivent l'évolution du milieu dans lequel fonctionnent les institutions financières. Les Canadiens pourront ainsi continuer à avoir l'assurance que notre secteur financier est sain, bien établi et efficace.

Le gouvernement est d'avis que le cadre de surveillance et de réglementation des institutions financières fédérales repose sur une assise solide. Toutefois, l'expérience de la faillite de certaines institutions financières laisse à penser que des améliorations devraient être apportées. Elle a en outre fait ressortir la nécessité de modifier les mécanismes de compensation à l'intention des déposants et des souscripteurs de sociétés d'assurances de personnes. Le gouvernement propose de renforcer la divulgation de renseignements par les institutions financières et – pour minimiser les pertes que pourraient subir les souscripteurs, les déposants et les créanciers – d'assouplir les modes de restructuration des institutions financières en difficulté.

Enfin, le document présente des propositions visant à réduire le risque systémique inhérent aux grands systèmes de compensation et de règlement. Les mesures envisagées à cet effet favoriseront la sécurité et la compétitivité des systèmes de compensation et de règlement du Canada pour les opérations financières.

La sécurité, la solvabilité et l'efficacité des institutions financières du Canada sont essentielles à la réussite économique en tant que nation. Les institutions financières facilitent la croissance dans tous les secteurs économiques et contribuent largement au bien-être économique du pays entier. Elles offrent des services en matière de prêt, d'épargne, d'assurances et de paiements à des millions de particuliers et d'entreprises au pays et facilitent le mouvement des fonds à l'échelle internationale. Lorsqu'on s'attaque aux questions de la sécurité et de la solvabilité des institutions financières, il est important d'établir un juste milieu entre la nécessité de protéger les fonds confiés aux institutions financières d'une part et la nécessité de favoriser l'activité économique d'autre part.

La grande majorité des institutions financières canadiennes sont bien capitalisées, sont rentables et en mesure de gérer leurs risques efficacement. Le secteur canadien des services financiers a réussi à maintenir la confiance du public, tout comme celle du marché, pendant une période où les institutions financières ont dû faire face à une concurrence de plus en plus vive et à des tensions accrues engendrées par des facteurs comme la chute de la valeur des biens immobiliers commerciaux. Mais, ce ne sont pas toutes les institutions financières qui sont capables de suivre efficacement le rythme d'une économie dynamique. Par ailleurs, les systèmes de surveillance et de réglementation ne devraient ni ne pourraient être conçus de telle sorte qu'ils permettent d'éviter toutes les faillites. Les institutions qui ne sont pas à la

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
Contexte	3
Principes et orientations	4
Principaux éléments du train de mesures	5
1. Politique d'intervention précoce	5
2. Divulgence accrue de données financières	9
3. Changements au système d'assurance-dépôts	11
4. Protection des souscripteurs des sociétés d'assurances de personnes	15
5. Renforcer le cadre de prudence des institutions financières fédérales	18
6. Initiatives de réduction du risque systémique dans les systèmes importants de compensation et de règlement	20
7. Autres propositions	23
Consultations et prochaines étapes	26
Annexes	
1. Loi sur le BSIF	27
2. Guide en matière d'intervention à l'intention des institutions financières fédérales	28
3. Régime de cessation	40
4. Modifications proposées à la Loi sur les liquidations	45
5. Divulgence de renseignements sur la situation financière	54
6. Primes d'assurance-dépôts établies en fonction du risque	57
7. Modifications à la Loi sur la SADC	60

AVANT-PROPOS

Les Canadiens et Canadiennes peuvent être fiers de leur système financier de classe internationale, qui offre toute une gamme de services compétitifs aux quatre coins du pays et du monde, ainsi que de nombreux emplois.

Néanmoins, la faillite de quelques institutions financières a mobilisé l'attention du public sur certains aspects des systèmes de réglementation et de surveillance des institutions financières sous régie fédérale, et quelques personnes ont exhorté les autorités à modifier le régime d'assurance-dépôts.

Dernièrement, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a publié un rapport d'importance comportant 42 recommandations, dont bon nombre sont mises en œuvre dans le train de mesures proposé. Au cours du dernier Parlement, la faillite de certaines sociétés de fiduciaire a amené le Comité des finances de la Chambre des communes à se pencher sur des questions liées au régime d'assurance-dépôts. Les examens ainsi menés, et de nombreuses autres études, ont fait ressortir que les systèmes de

réglementation et de surveillance au Canada reposaient sur une assise solide, mais que des améliorations étaient souhaitables afin de protéger les intérêts des Canadiens et de renforcer le système.

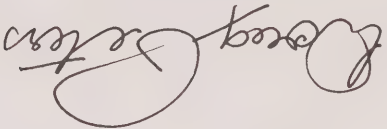
Le temps est maintenant venu pour le gouvernement fédéral de prendre des mesures, ce que je fais en présentant des propositions de échange. Les orientations que je propose dans le présent document feront bientôt l'objet de consultations auprès des intéressés, et elles seront intégrées aux textes législatifs qui seront déposés aussitôt que possible. Certains domaines, comme le rôle des organismes de surveillance dans la sélection des membres des conseils d'administration des institutions financières sous régie fédérale, doivent faire l'objet de discussions plus poussées avant de pouvoir

entreprendre l'élaboration des modifications législatives.

Le ministre des Finances est responsable de l'application de nombreuses lois qui régissent les opérations des institutions financières. Une bonne part de sa responsabilité à cet égard m'a été déléguée, en ma qualité de secrétaire d'État (institutions financières internationales). J'ai pris l'engagement de voir à ce que les lois répondent aux conditions d'aujourd'hui afin de protéger les intérêts des Canadiens. Cet examen du cadre législatif renforcera et assainira le système financier canadien.

Nous serions heureux de recevoir des représentations écrites sur l'orientation exposée dans le document. Elles doivent parvenir à la Division des institutions financières, ministère des Finances, Ottawa, K1A 0G5, au plus tard

le 12 avril 1995.



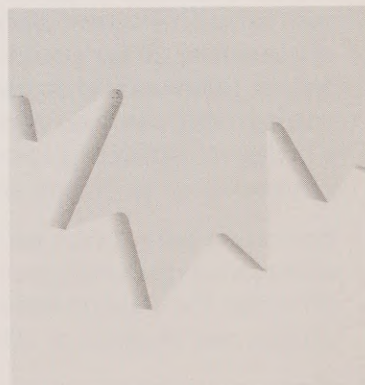
Le secrétaire d'État
(institutions financières internationales)
L'honorable Doug Peters



Pour obtenir des copies
supplémentaires de ce document :
Centre de distribution
Ministère des Finances
300, avenue Laurier ouest
Ottawa K1A 0G5
Téléphone : (613) 995-2855
Télécopieur : (613) 996-0518

RENFORCER ET ASSAINIR LE SECTEUR DES SERVICES FINANCIERS CANADIEN

Modification du cadre législatif visant :
le système de surveillance des institutions financières sous
réglementation fédérale, le système d'assurance-dépôts
fédéral, les mécanismes existants de protection des
souscripteurs des sociétés de personnes et la surveillance
des systèmes de compensation et de règlement par le
gouvernement fédéral.



Février 1995

FINANCIERS CANADIEN

DES SERVICES

ASSAINIR LE SECTEUR

RENFORCER ET

